



O AVESSE DOS DIREITOS:

AMAZÔNIA E NORDESTE EM QUESTÃO II

Organizadoras

Vera Lúcia Batista Gomes

Ana Cristina de Souza Vieira

Maria Antonia Cardoso Nascimento

O AVESSO DOS DIREITOS:
AMAZÔNIA E NORDESTE EM QUESTÃO II

ORGANIZADORAS

Vera Lúcia Batista Gomes

Ana Cristina de Souza Vieira

Maria Antonia Cardoso Nascimento

O AVESSO DOS DIREITOS: AMAZÔNIA E NORDESTE EM QUESTÃO II

Recife | 2016



Universidade Federal de Pernambuco

Reitor: Anísio Brasileiro de Freitas Dourado

Vice-Reitora: Florisbela de Arruda Camara e Siqueira Campos

Diretor da Editora: Lourival Holanda

Vice-Diretor: Fábio Andrade

Comissão Editorial

Presidente: Lourival Holanda

Editor Chefe: Eduardo Cesar Maia

Titulares: Alberto Galvão de Moura Filho, Allene Carvalho Lage, Anjolina Grisi de Oliveira de Albuquerque, Dilma Tavares Luciano, Eliane Maria Monteiro da Fonte, Emanuel Souto da Mota Silveira, Flávio Henrique Albert Brayner, Luciana Grassano de Gouvêa Melo, Otacílio Antunes de Santana, Rosa Maria Cortês de Lima, Sonia Souza Melo Cavalcanti.

Suplentes: Charles Ulises de Montreuil Carmona, Edigleide Maria Figueiroa Barretto, Ester Calland de Souza Rosa, Felipe Pimentel Lopes de Melo, Gorki Mariano, Luiz Gonçalves de Freitas, Madalena de Fátima Pekala Zaccara, Mário de Faria Carvalho, Sérgio Francisco Serafim Monteiro da Silva, Silvia Helena Lima Schwanborn, Tereza Cristina Tarragô Souza Rodrigues.

Editores Executivos: Afonso Henrique Sobreira de Oliveira e Suzana Cavani Rosas

Capa e Projeto Gráfico: EdUFPE

Revisão gramatical: Profa. Ms. Patrícia de Castro Joubert/UFPA

Normalização: Ana Cristina Aguiar de Alencar/UFPA

Catálogo na fonte

Bibliotecária Liliane Campos Gonzaga de Noronha, CRB4-1702

A955 O avesso dos direitos : Amazônia e nordeste em questão II [recurso eletrônico] / organizadoras : Vera Lúcia Batista Gomes, Ana Cristina de Souza Vieira, Maria Antonia Cardoso Nascimento. – Recife : Ed. Universitária da UFPE, 2016.

Inclui referências

ISBN 978-85-415-0848-3 (online)

1. Serviço social. 2. Política social. 3. Direitos humanos. 4. Direitos sociais – Amazônia. 5. Pobreza – Brasil, Nordeste. 6. Igualdade. 7. Política habitacional – Pará. I. Gomes, Vera Lúcia Batista (Org.). II. Vieira, Ana Cristina de Souza (Org.). III. Nascimento, Maria Antonia Cardoso (Org.).

361

CDD (23 ed.)

UFPE(BC2016-092)

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfilmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos e vídeográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial em qualquer sistema de processamento de dados e a inclusão de qualquer parte da obra em qualquer programa juscibernético. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração.

PREFÁCIO

A Coletânea “O Averso dos Direitos: Amazônia e Nordeste em Questão (II)” é um livro que reúne um conjunto alargado de pesquisas de âmbito multidisciplinar sobre os processos de estruturação das desigualdades e das contradições sociais e políticas que se documentam nas duas grandes regiões brasileiras da Amazônia e do Nordeste. Organizado por Ana Cristina de Souza Vieira, Vera Lúcia Batista Gomes e Maria Antonia Cardoso Nascimento, o livro dá continuidade a um trabalho de aprofundamento do conhecimento científico sobre a realidade social dos contextos em apreço que tem vindo a ser conduzido por um grupo diversificado de cientistas sociais pertencentes às Universidades Federais do Pará (UFPA) e de Pernambuco (UFPE). Elaborado, especificamente, no quadro de uma atividade de cooperação académica (PROCAD) estabelecida no âmbito dos Programas de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPA e da UFPE, o livro coloca-nos perante uma abordagem multi-dimensional sobre os (des)encontros entre as instituições, as suas políticas e os cidadãos nas regiões estudadas. Num registo que é, simultaneamente, denso no conteúdo e acessível na forma, “O Averso dos Direitos: Amazônia e Nordeste em Questão (II)” envolve um convite a uma leitura pormenorizada que não deixará indiferentes aqueles que o aceitem. O leitor atento rapidamente verificará que os trabalhos apresentados nesta obra são informados pelas perguntas mais atualizadas que as ciências sociais têm vindo a formular sobre as problemáticas das desigualdades e das políticas públicas e pelas respostas que este coletivo de pesquisadores tem vindo a acumular para analisar as suas incidências no Nordeste e na Amazônia, com base em trabalho

recente mas que não esquece os adquiridos mais consolidados da ciência social brasileira sobre estas matérias.

O diálogo entre perguntas inovadoras, respostas provenientes de extenso e reflexivo trabalho de análise e acuidade social dos temas discutidos atravessa o livro, informando as suas propostas. No centro do trabalho efectuado encontra-se a política, lida, na primeira parte da obra, a partir da sua dinâmica conflitual e da relação mantida com os modelos de desenvolvimento, justamente intitulada “Desenvolvimento, neodesenvolvimentismo e lutas sociais”.

No primeiro capítulo, de autoria de Sheyla Suely de Souza Silva e intitulado “Controvérsias do trabalho no contexto do imperialismo e do ‘neodesenvolvimentismo’”, a autora demonstra os processos de recomposição da relação com o trabalho e o emprego no Brasil e releva a importância de uma dinâmica de criação de postos de trabalho marcada pela generalização de baixos salários, pela menor proteção social e pela curta duração dos vínculos. Em relação com este diagnóstico, é ainda discutido o possível impacto destas transformações no processo de redução das desigualdades no país e, entre considerações de âmbito técnico, é ressaltada a importância da perda de rendimentos dos trabalhadores mais qualificados e com maior rendimento no passado. O capítulo termina com uma reflexão que relaciona o quadro de “flexibilização” assim documentado com o lugar ocupado pelo Brasil na divisão internacional do trabalho da atualidade.

Em “Configurações contemporâneas dos conflitos classistas: a experiência do Nordeste no contexto neodesenvolvimentista”, Angela Santana do Amaral prolonga as interrogações lançadas no primeiro capítulo e estuda, a partir da análise do estado de Pernambuco e do intenso processo de industrialização decorrente da ação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) iniciada nos anos 1960, as contradições estabelecidas na região entre

a dinâmica de crescimento econômico, induzida por grandes complexos industriais e frequentemente em contra-ciclo relativamente ao país, e processos, sobre vários aspetos, inconsistentes de desenvolvimento social. Atentando no processo de construção da conflitualidade social estruturada em torno do trabalho no Complexo Industrial de Suape, a autora propõe uma interpretação que releva a importância da fragilização das condições de vida dos trabalhadores e uma crise no processo de representação política e sindical destes, que se tem traduzido numa progressiva judicialização dos conflitos.

Marco Mondaini e Laís Lapa, em “A função social da propriedade rural - reconhecimento legal e obstáculos à sua efetividade”, incidem o seu olhar em mais um assunto de grande relevância social e analisam a estrutura agrária brasileira e os processos envolvidos na sua (im)possível reforma. Reconhecendo a importância especial dos conflitos estruturados em torno da relação com a terra e a sua propriedade em regiões como a do Nordeste, os autores procuram analisar as implicações económicas e jurídicas das transformações verificadas na função social da propriedade da terra. Apela, para o efeito, a uma contextualização histórica, inspirada nos trabalhos de Karl Polanyi e de E. P. Thompson, sobre o carácter contraditório da *transformação estabelecida*, que é demonstrada através do exame da evolução legislativa brasileira sobre a propriedade rural e do estudo da concentração da propriedade fundiária. Para os autores, não obstante o reconhecimento da função social da propriedade da terra, tal como emerge da Constituição Federal de 1988, com a transformação ideológica que representa, a integração da referida função social nos processos de divisão e de distribuição da terra tem sido lenta e tem enfrentado resistências significativas.

Nádia Socorro Fialho Nascimento prolonga várias das interrogações previamente formuladas e propõe, em “A colonização da Amazônia brasileira: elementos para o debate da desigualdade social na

região”, uma interpretação - inspirada no legado marxiano e marxista, nos contributos de pensadores latino-americanos como Eduardo Galeano e nos diálogos com historiadores brasileiros como Denis Bernardes ou Aluísio Leal - sobre a relevância da região no processo de acumulação primitiva e de desenvolvimento capitalista não apenas nacional mas também com grande impacto global. Socorrendo-se dos contributos de diferentes pesquisadores, a autora reconstitui um quadro explicativo dos principais marcos estruturais da história regional, salientando a importância da relação entre estes, o seu significado para a acumulação de capital e as modalidades de subordinação a que sujeitou a região, da dominação colonial à mais intensa exploração capitalista da atualidade, que continua a negar direitos e a reproduzir desigualdades.

Gilberto S. Marques, no capítulo “Fracasso do desenvolvimento regional? Instituições e desenvolvimento na Amazônia”, enquadrado num estudo sobre as relações entre ação do Estado e atividade económica, com atenção particular ao grande capital, propõe-se analisar a atividade das instituições que dinamizaram os programas de desenvolvimento regional. Reconstituindo, com olhar incisivo, os marcos principais da história produtiva da região e a sua articulação com as dinâmicas económicas e políticas dominantes no país e fora deste, o autor analisa as incidências do trabalho, no domínio da atividade institucional sobre o desenvolvimento, da Superintendência do Plano de Valorização Económica da Amazônia (SPVEA), da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Agência de Desenvolvimento da Amazônia. Tomando por referência as diferentes injunções contraditórias que ditaram o fim das duas primeiras instituições citadas e o esvaziamento da capacidade institucional da última, o autor diagnostica, em termos práticos, a prevalência, por um lado, de um sistema de mecanismos de reprodução social amplamente configurado em torno do extrativismo e

da agropecuária e, por outro, de obstáculos consistentes à promoção de modelos de desenvolvimento regional alternativos, bem como, e desde logo, à consagração de potenciais protagonistas institucionais diferenciados que os defendam.

Luciene Maria Silva dos Santos, em “Nas fronteiras do desenvolvimento”, discute as relações entre crescimento económico e desenvolvimento de políticas públicas de âmbito social no município de Ipojuca, região metropolitana, habitada por uma população rural e periurbana, situada a cerca de meia centena de quilómetros da capital de Pernambuco. Focando a sua atenção no conjunto de transformações económicas decorrentes do incremento significativo da atividade turística na região e da atividade do Complexo Industrial e Portuário de Suape, a autora releva a importância das contradições sociais que têm estado subjacentes à implementação destes processos e retém, em particular - e não obstante o reconhecimento de que estas contradições têm sido alvo por diferentes movimentos sociais -, a persistência de significativos problemas e impasses sociais na vida das populações locais. Convocando diferentes contributos teóricos, a autora propõe uma interpretação sobre a persistência destes problemas e dos caminhos sinuosos do desenvolvimento local e acentua a relevância da ação contraditória do Estado, que promove programas de transferência de renda mas secundariza as demais políticas sociais.

Dando também grande centralidade à questão da política, a segunda parte do livro, intitulada “Políticas públicas e direitos sociais em questão”, propõe um conjunto de estudos sobre as relações entre a implementação de diferentes políticas públicas e a promoção do exercício da cidadania social no seu âmbito.

Vera Lúcia Batista Gomes, em “O programa Bolsa Trabalho e geração de trabalho, emprego e renda no Estado do Pará: elementos para reflexões críticas”, analisa o impacto decorrente da institucio-

nalização da Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda do Estado do Pará no período 2007-2010 e a ação por esta desenvolvida no quadro do Programa Bolsa Trabalho. Para além de demonstrar o significado da criação desta medida política no Estado em análise, a autora contextualiza, com detalhe, a relação que esta mantém com o modo como os instrumentos de política de regulação do trabalho e do (des)emprego foram sendo desenvolvidos na história recente do Brasil, sem perder de vista as modalidades da sua construção nas formações sociais centrais do capitalismo. Em articulação com esta análise, a autora procede ainda ao estudo do modo como a região da Amazônia foi sendo integrada no espaço econômico nacional e, por essa via também, na divisão internacional do trabalho. É à luz destas coordenadas que a implementação do Programa Bolsa Trabalho no Estado do Pará é analisada, retratando-se, a partir de um quadro de pesquisa de influência marxista, a articulação do programa com o ideário neodesenvolvimentista e as dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal dos contingentes da mão-de-obra envolvidos na medida de política estudada.

Maria Antonia Cardoso Nascimento e Cristina Maria Oshai, em “Desigualdades sociorraciais e ação afirmativa: reflectindo as cotas no ensino superior na Universidade Federal do Pará”, discutem as relações entre racismo e desigualdade a partir do estudo de uma medida cimeira do Estado brasileiro no domínio das políticas de ação afirmativa. Sem deixar de construir um ponto de vista genético sobre as relações entre desigualdade social e racial no Brasil, bem como sobre o processo de construção das políticas anti-discriminatórias no país, a análise das autoras atenta no processo de implementação das cotas raciais no ensino superior através do estudo do caso da UFPA. Procurando ler com atenção o processo de recrutamento da população estudantil à luz desta problemática, o estudo identifica exploratoriamente alguns dos impasses a que esta política governa-

mental tem estado sujeita e releva o trabalho político que haverá que continuar a realizar no domínio da inclusão educativa através do sistema de cotas.

Joana Valente Santana e Anna Carolina Gomes Holanda, em “Reflexões acerca da carência habitacional no Pará: dados comparativos entre os anos 2000 e 2010”, dão atenção aos problemas habitacionais no Estado do Pará e estudam as incidências do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social. Relacionam, para esse efeito, uma leitura da morfologia social da pobreza na região com o quadro político que a informou, em especial durante os governos de Lula da Silva. Não deixando de registrar as dinâmicas de crescimento e transformação econômica e social que têm atravessado a região, as autoras sublinham o modo como essa transformação tem sido investida de grande desigualdade demográfica, econômica e social dotada de uma forte expressão espacial. A relação com o espaço e com a política habitacional constitui, por isso, um elemento central da pesquisa. Não obstante a persistência de importantes problemas habitacionais na região, o estudo demonstra que houve mudanças significativas, em domínios específicos, na relação com o alojamento, aparentando estas serem mais directamente tributárias das transformações económicas verificadas, e das próprias implicações de programas como o Bolsa Família, do que um resultado do trabalho político desenvolvido no domínio da habitação e da infra-estruturação do território.

Em “Violência homicida e a política de segurança pública: um estudo em Marabá/Pará”, Laura Michele Serrão Lima Gomes e Adriana de Azevedo Mathis, tomando por referência o quadro de crescimento intenso da morte por homicídio documentado no Brasil e, em particular, no Estado do Pará, desenvolvem uma pesquisa sobre o modo como esta realidade é enfrentada e vivida por responsáveis da política de segurança pública e representantes das organi-

zações da sociedade civil envolvidas na defesa dos direitos humanos no município de Marabá. Não deixando de inscrever a violência no âmbito dos conflitos que se estabelecem em torno da desigualdade na sociedade brasileira, as autoras identificam o perfil das vítimas de homicídio, largamente definido pela juventude e pela negritude, as propriedades sociais do município de Marabá, epicentro de algumas das mais significativas contradições sociais que marcam o Estado do Pará, e concentram a atenção nas modalidades de desarticulação que se estabelecem entre as políticas sociais e a organização da rede de segurança pública na região.

Rosa Maria Cortês de Lima, Jorge Vinícios Silva Gondim, Stella Pereira de Freitas, Sana Cristina Lopes e Silva e Maria Magaly Colares de M. Alencar, em “A trama da desigualdade na metrópole do Recife: habitação, pobreza e território”, enfrentam desafios de conhecimento sobre as relações entre pobreza e território urbano, tomando por referência informação de âmbito diferenciado sobre a Região Metropolitana do Recife (RMR). Procurando situar teoricamente os conceitos de pobreza e de território, os autores salientam a pertinência do estudo apurado desta relação para a compreensão do Brasil urbano e atentam, especificamente, na importância do acesso à habitação na reprodução da pobreza urbana. A análise do caso do Recife, a maior metrópole do Norte e Nordeste brasileiro e a quinta mais populosa do país, permite aferir com detalhe suplementar a natureza da ação política fragmentada do Estado e salientar, não obstante o caminho efetuado na luta contra a pobreza, a relevância do aumento das desigualdades e o aumento de localidades pauperizadas na RMR.

Alessandra Ximenes da Silva, em “A saúde nos governos do Partido dos Trabalhadores: a adesão à ideologia social-liberal”, dedica a sua atenção ao estudo da importância das opções ideológicas na estruturação das políticas públicas. Documentando o modo como o neodesenvolvimentismo se configura durante a presidência de

Lula da Silva, a autora traça a gênese das grandes opções políticas no domínio da saúde e o processo da sua implementação nos dois mandatos deste governo. Uma atenção particular é dada ao Plano Mais Saúde - Direito de Todos e à sua relação com a ideologia neodesenvolvimentista. A política de saúde do governo de Dilma Rousseff é também alvo do exame da autora, sublinhado-se a continuidade da filiação na ideologia neodesenvolvimentista e a natureza contraditória de vários dos processos de intervenção política implementados, em particular, os que dizem respeito a dinâmicas institucionais de representação de entidades públicas e privadas.

É também dedicado à temática da saúde o último capítulo da coletânea. Intitulado “Contradições da política de saúde para HIV/AIDS em Pernambuco. Desafios em relação às tendências atuais da epidemia”, o trabalho assinado por Ana Cristina de Souza Vieira, Giselli Caetano dos Santos, Maria Ilk Nunes de Albuquerque, Solange Rocha, Raquel Cavalcante Soares, Ana Fabíola do Nascimento Pontes, Ana Maria Gomes dos Santos, Ingrid Karla da Nóbrega Beserra, Maria da Conceição Vasconcelos, Marina Figueiredo Assunção e Taciana Maria da Silva envolve uma leitura sobre o processo de estruturação das políticas públicas na área da saúde no Brasil e das suas incidências no enfrentamento da epidemia HIV/AIDS no Estado de Pernambuco. Não obstante os progressos verificados no Brasil no combate à doença, o colectivo de autores identifica, para os anos mais recentes, um processo de estruturação da epidemia HIV/AIDS em contra-ciclo com o que se tem passado internacionalmente. Com efeito, na realidade brasileira, as novas infecções e as mortes associadas à doença têm conhecido tendências de crescimento mais significativas do que fora do país. A gênese dos processos em questão estará, por sua vez, associada a fenômenos de grande desigualdade territorial, social e de gênero. Não negligenciando a importância dos impasses relativos à implementação da política pública de prevenção

da doença, decorrentes, entre outros aspectos, das hesitações institucionais na estruturação do Sistema Único de Saúde e da própria percepção a que a doença está sujeita à medida que se adensam avanços na terapia antirretroviral, num processo que abrange decisores políticos mas também os usuários do sistema de saúde, o coletivo de autores analisa a estruturação do HIV/Aids num contexto relevante a este propósito no país, o Estado de Pernambuco. Para esse efeito, e com base em inventário de informação institucional e em entrevistas, o trabalho identifica a composição profissional e o quadro de ações dos Centros de Testagem e Aconselhamento e dos Serviços de Atenção Especializada, evidenciando, não obstante as dificuldades, a importância da rede de serviços de saúde de proximidade assim configurada. A análise termina com o estudo da relação entre este domínio das políticas de saúde no Estado de Pernambuco e a ação das ONGs, reconhecendo-se a relevância histórica destas últimas na luta contra discriminações sociais, na reorientação das políticas públicas, mas também as dificuldades materiais e simbólicas que, recentemente, estas têm vindo a enfrentar para desenvolver a sua ação.

Os contributos reunidos na presente coletânea trilham um caminho de análise vasto tanto do ponto de vista dos problemas que neles são formulados como dos próprios territórios que tomam por referência. Parte de um esforço de conhecimento que se perspectivou como coletivo desde a sua gênese, o livro “O Averso dos Direitos: Amazônia e Nordeste em Questão (II)” ganhará em ser lido como um contributo para um trabalho, também ele coletivo, de aperfeiçoamento em curso quer do manuseamento de conceitos e teorias quer do seu confronto com uma realidade complexa. Será importante que este coletivo de pesquisadores possa continuar o seu caminho analítico e teórico-empírico e que o seu esforço possa ser conhecido por públicos mais alargados. As leituras destes trabalhos, e os debates nestas inspirados, contribuirão para alargar de modo emancipatório

o entendimento do exercício da cidadania social num território decisivo do Brasil e do mundo.

Virgílio Borges Pereira
Universidade do Porto

AUTORES E AUTORAS

ADRIANA DE AZEVEDO MATHIS

Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, com pós-doutorado na Freie Universität, Berlim/Alemanha. Docente da Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará (UFPA). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Trabalho, Estado e Sociedade na Amazônia. E-mail: adriana.azevedo.mathis@gmail.com.

ALESSANDRA XIMENES DA SILVA

Assistente Social, Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Professora Doutora do Departamento de Serviço Social da Universidade Estadual da Paraíba. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Práticas Sociais da Universidade Estadual da Paraíba (NUPEPS/UEPB). E-mail: alesximenes@uol.com.br.

ANA CRISTINA DE SOUZA VIEIRA

Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Pós-doutorado em Serviço Social na UFRJ (Bolsista CAPES). Estágio Senior (CNPq) no Departamento de Sociologia na University of Cape Town, na África do Sul (2014/ Bolsista CNPq). Professora Titular do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais e Direitos Sociais – NEPPS. Fundadora e pesquisadora do Instituto de Estudos da África – IEAf/UFPE. Bolsista de Produtividade CNPq 1B/CNPq. E.mail: anacvieira12@gmail.com.

ANA FABIÓLA DO NASCIMENTO PONTES

Graduada em Serviço Social pela UFPE. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social e Direitos Sociais (NEPPS). E-mail: fabiola_npontes@hotmail.com.

ANNA CAROLINA GOMES HOLANDA

Arquiteta e Urbanista. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Arquiteta da Companhia de Habitação do Estado Pará. Gerente da Célula Executiva de Apoio ao Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (CEASE).E-mail:acgholanda@gmail.com.

ANA MARIA GOMES DOS SANTOS

Graduada em Serviço Social pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Assistente social do Hospital Universitário Oswaldo Cruz (HUOC) e do Hospital Getúlio Vargas (HGV). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social e Direitos Sociais (NEPPS). E-mail: anamariagomess@gmail.com.

ANGELA SANTANA DO AMARAL

Doutorado em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-Doutorado na Universidade Complutense de Madrid, UCM, Espanha (2015, Bolsista CAPES). Professora Associada III do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho. E-mail: angelaufpe@yahoo.com.br.

CRISTINA MARIA ARÊDA OSHAI

Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG). Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutoranda em Antropologia na UFPA. Docente da UFPA. E-mail: cristinareda@gmail.com

GILBERTO S. MARQUES

Doutor em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), professor da Faculdade e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Pará. E-mail: gilsmarques@bol.com.br.

GISELLI CAETANO DOS SANTOS

Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (2014), com Mestrado (2004) e Graduação (2001) em Serviço Social na mesma instituição. Assistente social no Hospital Correia Picanço. Tem experiência de pesquisa e avaliação de políticas sociais, principalmente, nos seguintes temas: mercado de trabalho (desemprego, qualificação profissional, política de emprego e renda), direitos sociais, assistência social, saúde e HIV/Aids. E-mail: gisellicaetano@gmail.com.

JOANA VALENTE SANTANA

Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Professora Associada II da Faculdade de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará (UFPA). Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 CNPq. E-mail: joanavalente@ufpa.br.

JORGE VINÍCIOS SILVA GONDIM

Graduando do curso de Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco, Bolsista de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq) no NEPHSA/UFPE.
E-mail: jviniciosfenty@gmail.com.

LAURA MICHELE SERRÃO LIMA GOMES

Graduação e Mestrado em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará. Servidora pública da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA).
Assistente social na Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROAES). E-mail: lauraassistente@hotmail.com

LUCIENE MARIA SILVA DOS SANTOS

Bacharel em Serviço Social, Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco PPGSS/UFPE), Assistente Social do SAE - Serviço de Atenção Especializada - Prefeitura Municipal de Ipojuca/PE.
E-mail: luciene_maria4@hotmail.com.

LAÍS DE CARVALHO LAPA

Advogada e Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: lais.lapa@gmail.com

MARCO MONDAINI

Historiador e Professor Associado do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Líder do Núcleo de Estudos Comunicação e Direitos Humanos (NCDH). Pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais e Direitos Sociais – NEPPS. Bolsista de Produtividade 2 CNPq. E-mail: marco.a.mondaini@gmail.com.

MARIA ANTONIA CARDOSO NASCIMENTO

Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela UFPA (NAEA). Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Pós-Doutorado em Políticas Sociais pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora Associada IV da Faculdade de Serviço Social da UFPA. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa Trabalho, Estado e Sociedade na Amazônia. E-mail: macn.nascimento@gmail.com.

MARIA DA CONCEIÇÃO VASCONCELOS NASCIMENTO

Graduação em Serviço Social pela Universidade Católica de Pernambuco UNICAP). Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais e Direitos Sociais – NEPPS. E-mail: ce.vasconcelos@yahoo.com.br.

MARIA ILK NUNES DE ALBUQUERQUE

Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Saúde Coletiva pela UFPE. Especialista em Saúde Pública pelo Nesc/FIOCRUZ. Enfermeira graduada pela UFPE. Docente e pesquisadora do Departamento de Enfermagem da UFPE. Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais e Direitos Sociais – NEPPS. Membro do Conselho Técnico Administrativo do Núcleo de Saúde Pública e Desenvolvimento Social (NUSP/UFPE) e membro do Coletivo Pernambucano de Promoção da Saúde (NUSP/UFPE). Enfermeira Sanitarista da Secretaria Estadual de Saúde de Pernambuco. E-mail: nunesilk@gmail.com.

MARINA FIGUEIREDO ASSUNÇÃO

Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE (2009). Especialista em Saúde da Mulher pelo Programa de Residência Multiprofissional Integrada em Saúde do Hospital das Clínicas da Universidade Federal de Pernambuco - HC/UFPE (2012). Assistente social do Serviço de Assistência Especializada em HIV/AIDS do município de Jaboatão dos Guararapes e da Maternidade do Hospital Barão de Lucena. Email: marimariassuncao@hotmail.com.

NÁDIA SOCORRO FIALHO NASCIMENTO

Assistente Social (Universidade Federal do Pará). Doutora em Serviço Social pela Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Brasil). Docente da Faculdade de Serviço Social (FASS) e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal do Pará (UFPA, Brasil). E-mail: fialho@ufpa.br.

RAQUEL CAVALCANTE SOARES

Doutora e Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da UFPE. Ao longo de sua trajetória profissional e de pesquisa tem se dedicado à temática da política de saúde, Serviço Social e HIV/Aids. Pesquisadora do Grupo de Estudos sobre trabalho (GET/UFPE). E-mail: quelcsoares@gmail.com.

ROSA MARIA CORTÊS DE LIMA

Assistente Social, Mestre em Serviço Social, Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), Professora Associada II do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS/UFPE), Líder do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Habitação e Saneamento Ambiental (NEPHSA/UFPE). Chefe do Departamento de Serviço Social-CCSA/UFPE. Atua nos campos: serviço social, questão urbana, questão da habitação, saneamento ambiental, políticas sociais, cidade e território. E-mail: rosamcortezlima@gmail.com.

MARIA MAGALY COLARES DE M. ALENCA

Assistente Social, Mestre em Serviço Social pela UFPE.
Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço
Social (PPGSS/UFPE), integrante do NEPHSA/UFPE.
E-mail: mmagalycolares@gmail.com

SHEYLA SUELY DE SOUZA SILVA

Doutorado, Mestrado e Graduação em Serviço Social pela
UFPE. Docente da Graduação e Pós-Graduação em Serviço
Social da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Membro
do Grupo de Estudo, Pesquisa e Assessoria em Políticas Sociais
(GEAPS) e do Grupo de Estudos sobre Trabalho e Políticas Sociais
(GETRAPS). Discute política social, política de assistência social,
conselhos de assistência social, sistema único de assistência social,
neodesenvolvimentismo. E-mail: sheylasuelyss@hotmail.com.

SOLANGE ROCHA

Doutora em Serviço Social/UFPE, com Doutorado Sanduíche realizado no Programa de Pós-graduação em Sociologia na University of Cape Town – UCT, África do Sul (bolsista CNPQ). Jornalista e pesquisadora associada da University of Cape Town, na África do Sul, e pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais e Direitos Sociais (NEPPS/UFPE), nos campos de pesquisa: movimentos sociais, comunicação, feminismo, saúde pública, HIV / AIDS, políticas públicas, direitos humanos. Desde 2009, co-coordena várias pesquisas entre Brasil, África do Sul e Moçambique. Consultora na área de gênero e direitos das mulheres, associada da rede Gender At Work (www.genderatwork.org). Pesquisadora do Instituto de Estudos da África – IEAf/UFPE. E-mail: msolgrocha@gmail.com.

STELLA PEREIRA DE FREITAS

Graduanda do curso de Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco, Bolsista de Iniciação Científica (PIBIC/CNPq) no NEPHSA/UFPE. E-mail: stella_freitas@hotmail.com.

VERA LÚCIA BATISTA GOMES

Assistente Social, Mestre em Serviço Social (PPGSS-UFPA), Doutora em Sociologia do Trabalho (Université de Picardie “Jule Vernes” – Amiens/France), com Pós-Doutorado em Serviço Social (PPGSS-Universidade Federal de Pernambuco-UFPE) e em Sociologia do Trabalho – Instituto de Sociologia da faculdade de Letras/ Universidade de Letras-Porto/Portugal. Docente do Curso de Graduação e Pós – Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal do Pará – UFPA. Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 CNPq. E-mail: veragomesbelem@hotmail.com.

WANA CRISTINA LOPES E SILVA

Assistente Social, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU/UFPE), integrante do NEPHSA/UFPE. E-mail: wana.cristinalopes@gmail.com.

PRIMEIRA PARTE

DESENVOLVIMENTO,
NEODESENVOLVIMENTISMO,
LUTAS SOCIAIS

1 CONTROVÉRSIAS DO TRABALHO NO CONTEXTO DO IMPERIALISMO E DO “NEODESENVOLVIMENTISMO”

Sheyla Suely de Souza Silva

BREVÍSSIMA INTRODUÇÃO

Alardeia-se, muito frequentemente, que o Brasil “neodesenvolvimentista”² – colocando-se na contramão do que ocorre no âmbito internacional – avançou solidamente nas garantias do trabalho, atingindo, inclusive, o pleno emprego. Cresceram no país a ocupação, a formalização do vínculo empregatício e o valor real do salário mínimo e reduziram-se as desigualdades sociais. No entanto, alguns elementos confrontam tais avanços, revelando-os irrisórios, quando relacionados à riqueza produzida pelos trabalhadores brasileiros que vem sendo apropriada pelo capital internacional.

1 Este artigo atualiza dados e discussões que foram trabalhados na Tese de Doutorado: “Entre a expansão do capital e a proteção ao trabalho: contradições da assistência social brasileira no governo neodesenvolvimentista”, de minha autoria – Sheyla Suely de Souza Silva – sob orientação da Prof^a. Dr^a. Ana Cristina de Souza Vieira, como resultado do processo de doutoramento, no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Pernambuco.

2 O “neodesenvolvimentismo” brasileiro vem sendo amplamente discutido na literatura nacional e, explicitamente, abrange os governos Lula (especialmente a partir de seu segundo mandato) e Dilma Rousseff. Para uma rápida apropriação do debate sobre o tema, sugerimos a leitura da Revista Serviço Social e Sociedade, nº 112, São Paulo: Cortez, 2012.

1 O AUMENTO DAS OCUPAÇÕES E O RATEIO DA RENDA DO TRABALHO

Tomamos como ponto de partida as transformações no âmbito do trabalho e gostaríamos de discutir, inicialmente, os recentes aumentos reais no valor do salário mínimo. Segundo dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos/DIEESE (2014) – como resultado da Campanha pela Valorização do Salário Mínimo, realizada através de uma longa articulação entre as lideranças das centrais sindicais, do patronato e do Governo Federal, que se desenrola desde o ano de 2004 – o valor do salário mínimo do ano de 2014 – de setecentos e vinte e quatro reais (R\$724,00) – acumula um ganho real de 72,31%, em relação aos duzentos reais (R\$200,00) percebidos em 2002 e descontando-se já as perdas inflacionárias do período. Este valor, ainda segundo o Dieese, tem, também em 2014, o maior poder de aquisição de cesta básica (2,21 cestas), desde 1979.

A nosso ver, é preciso recuperar a proposta da Subseção Nacional DIEESE/CUT (mar.2004) para a valorização do salário mínimo. Nesse documento, as instituições defendem que para o salário mínimo alcançar, em 2024, o valor necessário ao atendimento das necessidades vitais básicas do trabalhador brasileiro e sua família, teriam sido necessários aumentos reais em torno de 19%/ano, entre 2004 e 2007 e, posteriormente, entre 2008 e 2024, aumentos em torno de 6,4%/ano (SUBSEÇÃO NACIONAL DIEESE/CUT, 2004).

No entanto, contrariando esta proposta, o maior aumento real do salário mínimo registrado entre 2004 e 2007 foi de 13,04%, alcançado em 2006, e a média dos aumentos desses anos foi de 6,89%. Entre 2008 e 2014, o maior aumento real do salário mínimo foi de 7,59%, em 2012, após um ínfimo aumento de 0,37% no ano anterior, e a média dos aumentos registrados no período foi de 3,94%. (DIEESE, 2014).

Segundo análise do próprio Dieese, o valor necessário do salário mínimo no último mês de outubro de 2014, para que o trabalhador brasileiro pudesse atender as suas necessidades vitais básicas e de sua família, deveria ter sido de R\$ 2.967,07; significando que o valor de R\$724,00 não alcança 25%, do valor necessário. Aprofundando este quadro, o desrespeito à proposta inicial de valorização do salário mínimo protela o alcance do valor necessário para um horizonte muito distante. Para relacionar os recentes aumentos do salário mínimo com o crescimento do número de postos de trabalho no país, vejamos logo mais abaixo a Tabela 1.

No tocante à inserção no trabalho por faixa de renda, para a Associação dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil/ANFIP (2011, p. 50), a Tabela 1 evidencia como “[...] os dados positivos de contratação estão concentrados nas menores faixas de renda, de até um e meio salário mínimo”. No entanto, vemos um pouco mais que isto: os saldos positivos de postos de trabalho registrados nas faixas salariais inferiores a dois salários mínimos se deram **em função** da eliminação de postos de trabalho em faixas salariais maiores, uma vez que estes não se mantiveram estáveis. Em verdade, desde 1995, opera-se no Brasil uma expressiva eliminação de postos de trabalho em todas as faixas salariais superiores a três salários mínimos e, entre 2009 e 2010, em todas as faixas superiores a dois salários mínimos.

Os dados abaixo (Tabela 1) demonstram que a geração de postos de trabalho é dada **à custa** da degradação da renda do trabalho em seu conjunto, pois cada demissão em faixas superiores de rendimentos subsidia a geração de novos postos de trabalho nas faixas inferiores. Ao mesmo tempo, permite aumentos reais do salário mínimo sem que o acréscimo real da renda do trabalho **tomada em seu conjunto**³ seja tão expressivo quanto alardeia o discurso oficial. Em síntese, o valor total das demissões nas faixas de rendimento superiores

3 Considerando todos aqueles que ingressaram e que foram expulsos do mercado, conforme a própria Tabela 1.

a dois salários mínimos **amortiza** os custos das novas admissões em faixas de rendimentos inferiores.

Tabela 1 – Saldo de contratações e demissões do mercado formal de trabalho em milhares de postos [Brasil, 1995 – 2010]

Saldo em milhares de postos de trabalho

	1995-1998	1999-2002	2003-2007	2007	2008	2009	2010
Até 1,0	608,7	869,0	1.324,9	517,9	26,7	490,8	728,7
1,01 a 1,5	625,2	1.661,7	3.249,5	1.018,3	515,8	1.060,6	1.410,1
1,51 a 2,0	151,6	834,7	1.163,2	286,3	1.040,0	8,8	301,5
2,01 a 3,0	-171,1	129,4	13,9	-39,4	174,9	-245,9	-127,8
3,01 a 4,0	-532,3	-376,9	-269,1	-46,3	-118,5	-111,1	-74,3
4,01 a 5,0	-420,6	-312,3	-214,6	-47,1	-71,9	-63,5	-38,6
5,01 a 7,0	-565,1	-407,7	-278,8	-37,9	-40,9	-63,1	-37,6
7,01 a 10,0	-399,3	-284,6	-166,9	-16,6	-47,8	-38,9	-12,5
10,01 a 20,0	-420,5	-257,5	153,4	19,6	-24,8	-37,6	-18,4
Mais de 20,0	-186,3	-111,3	-79,5	-11,5	-6,5	-20,3	-8,9
Ignorado	201,3	41,6	33,9	13,2	-11,8	15,4	14,7
Total do período	-1.108,6	1.786,2	4.623,1	1.617,4	1.435,2	995,1	2.136,9
Média anual	-277,1	446,5	1.155,8	1.617,4	1.435,2	995,1	2.136,9

Fonte: Elaboração ANFIP (2011, p. 50) com dados do CAGED-TEM. Org. ANFIP e Fundação ANFIP

Ainda trabalhando os dados da Tabela 1, observamos que em 2009 foi criado um total de 1.575,6 milhões de postos de trabalho, enquanto foram fechados 580,4 mil postos de trabalho, resultando o saldo positivo de 995,1 mil postos de trabalho. No entanto, como

não se tratam de postos de trabalho idênticos, na verdade, naquele ano, do total de postos criados, aproximadamente **37%**⁴ operaram uma migração de trabalhadores com maiores rendimentos para faixas de rendimentos inferiores a dois salários mínimos. Em 2010, essa migração foi de **mais 12, 95%**. Logo, nessa dinâmica de demissão e admissão, muitos dos novos postos criados apenas acolheram aqueles que foram demitidos das faixas de rendimentos superiores.

Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/IPEA (2011), o primeiro decênio dos anos 2000 registrou a maior expansão quantitativa de ocupações dos últimos 40 anos e 95% das vagas abertas geraram remuneração mensal de até 1,5 salários mínimos. O documento refere que esse contingente de remuneração aproximava-se de quase 59% de todos os postos de trabalho do país naquele ano.

O Dieese sinaliza que, em 2012, este contingente já era de **69, 2%** e, nas Regiões Norte e Nordeste, atingia, respectivamente, os percentuais de **77,3%** e **84,2%** (DIEESE, 2014). Ainda segundo o Departamento, o estoque de trabalhadores celetistas na faixa de até dois salários mínimos cresceu **142%** entre 2002 e 2012 (2014).

Interessante observar que essa dinâmica de transferência de postos de trabalho para ocupações de menor remuneração é uma estratégia que, embora ofensiva ao trabalho em seu conjunto, tem poder ideológico de gerar aprovação política. Isto porque a cada demissão em faixa de rendimento superior inserem-se dois, três ou mais trabalhadores em faixas de rendimento inferior, favorecendo que se tornem propensos à aprovação da política governamental. Em seu conjunto, os trabalhadores raramente flagram a relação que se interpõe entre a demissão

4 Este percentual evidencia que os 580,4 mil postos de trabalhos fechados referiram-se, na sua integridade, a postos com rendimentos superiores a dois salários mínimos, representando, então, 36,83% dos 1.575,6 milhões postos de trabalhos que foram abertos para rendimentos inferiores e para os quais este percentual deve ter transitado.

nos maiores rendimentos e as admissões nas menores faixas, e menos protegidas, o que se revela, em última análise, como mais um elemento da ofensiva *precarizadora* do trabalho. No entanto, apesar de nefasta ao trabalho, veremos logo mais que esta ofensiva acaba contribuindo para a redução do índice de Gini, corroborando o discurso da redução das desigualdades sociais no país.

Muitos desses novos postos contam também com maiores isenções fiscais previdenciárias, o que implica ônus para o trabalhador que, sob o discurso da necessidade de “desoneração do emprego”, para empregar-se e manter-se empregado, é obrigado a fazer concessões ao capital⁵.

Por outro lado, a criação de vagas de emprego não vem sendo acompanhada pela garantia de direitos trabalhistas (IPEA, jan. de 2011). Assim, quase na totalidade dos casos, os novos postos de trabalho, além de situarem-se em baixas faixas de renda e de implicarem em maiores isenções ao capital, também apresentam direitos sociais e trabalhistas mais reduzidos que aqueles que foram fechados, em especial, devido às recentes contrarreformas na área da Previdência Social.

A título de exemplo, menos da metade (43,2%) dos 37,2% de trabalhadores entrevistados pelo Sistema de Indicadores de Percepção Social (Sips) que se afirmaram expostos a riscos de morte ou à saúde no exercício do trabalho recebem alguma remuneração adicional por insalubridade ou periculosidade (IPEA, jan. 2011).

Na primeira década dos anos 2000, houve uma redução de algumas formas tradicionais da precarização da ocupação, como o assalariamento sem carteira. Por outro lado, a precarização assume

5 Segundo a ANFIP (2014), as renúncias representam aproximadamente 18% do Orçamento da Seguridade Social e, em 2013, apenas as renúncias da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e do Programa de Integração Social (PIS) representaram um montante estimado de cerca de R\$ 55 bilhões que deixaram de ser arrecadados.

novas formas, sendo uma delas a expansão do processo de terceirização das atividades produtivas para todos os setores econômicos (DIEESE, 2014).

Retornando à questão do rendimento, os dados do DIEESE (2010) revelam que a recente recuperação do valor do salário mínimo ainda o mantém muito distante do seu valor real quando da sua criação, em 1940, pois corrigido a preços de janeiro de 2011, esse valor seria de R\$ 1.202,29; distante também do valor necessário à manutenção básica do trabalhador e sua família que, segundo já referimos, seria de R\$ 2.967,07, em outubro de 2014, e, ainda, distante da representatividade de seu valor em relação ao PIB per capita nacional que, em 2013, foi de R\$ 24.065,00 (IBGE, 2014). Segundo nossos próprios cálculos, o rendimento anual do salário mínimo em 2013 (a soma do salário mínimo nos 12 meses do ano) foi de R\$ 8.136,00; equivalendo a apenas 33,8% do PIB per capita nacional.

O que se confirma para o conjunto dos trabalhadores é que a depreciação da renda continua compondo a dinâmica do crescimento do emprego precário no Brasil e o discurso do governo de que a renda do trabalho subiu, torna-se, no mínimo, uma meia verdade, pois toma por referência apenas os aumentos reais do salário mínimo, na proporção em que atinge a população ocupada, desprezando o saldo negativo dos rendimentos mais elevados do trabalho em seu conjunto, incluindo aqueles que perderam seus empregos e aqueles que trocaram empregos estáveis, contratados e protegidos por ocupações precárias. Em síntese, amplia-se o número de postos de trabalho e promovem-se alguns aumentos reais no valor do salário mínimo, que não recuperam as perdas das décadas anteriores e isso se faz à custa de uma ampliada generalização desse piso mínimo de remuneração para o conjunto dos trabalhadores.

A essas constatações agregam-se algumas outras críticas, como por exemplo, que os números divulgados nem sempre representam,

efetivamente, a criação de novos postos de trabalho, mas a formalização de antigos; que, em muitos casos, um único trabalhador ocupa dois ou três postos de trabalho, na expectativa de obter renda suficiente à sua reprodução e de sua família e que, na maioria das vezes, esses **postos** de trabalho são marcados pela alta rotatividade e pelo baixo custo.

A alta rotatividade no emprego é uma peculiaridade do mercado brasileiro de trabalho, apontada pelo Dieese (2014, p.07) como “um dos maiores problemas do mercado de trabalho no Brasil”, quando, mesmo no mercado formal, os vínculos de emprego duram muito pouco e observa-se um crescimento significativo deste fenômeno que, no que tange ao total dos desligamentos celetistas, aumentou de 52%, em 2003, para 64%, em 2012 (Ídem, p. 12).

Em 2008, 50% de todos os empregos tinham até dois anos de duração e 79% dos demitidos naquele ano tinham até dois anos de vínculo quando seus contratos foram rescindidos; apenas 6% tinham cinco anos ou mais de vínculo na época da rescisão (DIEESE, 2010). Em 2009, 63,6% dos trabalhadores desligados de seus empregos tinham menos de **um ano** em seu último vínculo (DIEESE, 2014).

Segundo o IPEA (2011), a rotatividade entre os jovens de 15 a 18 anos foi a que mais aumentou, avançando em 73,5% nos últimos dez anos e variando de 41% para 71%. A nosso ver, um dos maiores danos da rotatividade no emprego, pouco discutido nesses dois documentos, é a fragilização da capacidade organizativa do trabalho e consequente embargo ao poder de luta sindical.

Quanto ao custo do trabalho, o DIEESE (2010) demonstra que, tomando por referência o ano de 2007, este custo no Brasil (US\$ 5,96) era muito baixo em relação a países como Alemanha (US\$ 37,66); Reino Unido (US\$ 29,73); França (US\$ 28,57); Estados Unidos (US\$ 24,59); Espanha (US\$ 20,98); Japão (US\$ 19,75) e Coréia (US\$ 16,02)⁶.

6 A partir de 2010, embora se registrem aumentos no custo do trabalho no Brasil, estes se dão

Não por acaso, dois desses países com maiores custos de trabalho (Estados Unidos e Espanha) são os recordistas em Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs) no Brasil, corroborando a indicação de que o baixo custo do trabalho é um dos principais atrativos ao capital internacional. O que explica, também, a nosso ver, fenômenos recentes de um crescimento da taxa de emprego nos “países emergentes”, como o Brasil, quando são crescentes os números do desemprego nos Estados Unidos e na Europa⁷. O que efetivamente acontece, como já afirmamos anteriormente, é que o capital em crise “foge” das prerrogativas do pleno emprego e opta por “empregar mão de obra barata, precária e descartável, de alta rotatividade” (SILVA, 2013, p. 97).

Frente a essa opção, o capital encontra no Brasil um manancial na oferta desse perfil de trabalho adequado às suas necessidades de superexploração e amplos subsídios dos governos aos seus investimentos produtivos e especulativos e a esse tipo de subcontratações, qualificadas como trabalho precário, tendo em vista seu caráter informal, desorganizado, desprotegido **e/ou** mal remunerado.

Nesta perspectiva, o alardeado pleno emprego no Brasil é um engodo, pois nossa estruturação do mercado de trabalho é marcada por um grande mercado informal, pela subocupação, pelos baixos salários e pela precariedade da renda média (KON, 2012). Nos termos do Dieese,

num contexto de baixa produtividade industrial, onera o capital, mas sem beneficiar os trabalhadores, pois não se revertem em salário.

7 Dados divulgados por órgãos oficiais, como o IBGE, no Brasil, o Federal Reserve Bank/FED e o Departamento do Trabalho, nos Estados Unidos e pela agência de estatísticas europeias Eurostat indicam uma taxa de desemprego próxima a 6,0% no Brasil; 9,1% nos Estados Unidos e uma média de 9,9% para a zona do euro, em meados de 2011 (com uma alarmante taxa de 21,3% alcançada pela Espanha), no mesmo período.

[...] as condições de promoção da inserção social por meio da inserção laboral [...] ainda são precárias e desiguais, e têm como consequência a realimentação de um processo de exclusão social e ocupacional de parcelas da população (DIEESE, 2014, p. 50).

Percebemos ainda que, embora a contrarreforma da Previdência esteja inconclusa e, assim, as mudanças legais restritivas de direitos não alcancem a totalidade dos trabalhadores, opera-se uma espécie de traslado desses trabalhadores para as situações de trabalho em que as reformas já implementadas possam alcançá-los. A rigor, no setor privado, a própria rotatividade serve a essa finalidade, posto que transfere trabalhadores de situações de emprego que possam se tornar estáveis e obter direitos, para situações em que a contratação recente não lhes garante os mesmos direitos.

No âmbito público, a terceirização de serviços; a “privatização branca”, bem flagrante na Saúde; a “celetização” dos vínculos estatutários etc. servem ao mesmo fim. Mas, contraditoriamente, veremos a seguir, esta ofensiva ao trabalho impactou em melhorias do índice de Gini no Brasil.

2 OFENSIVA AO TRABALHO E MELHORIAS NO ÍNDICE DE *GINI*: UMA RELAÇÃO CONTRADITÓRIA

No que toca à redução das desigualdades, o IPEA vem divulgando sucessivas quedas no grau de desigualdade e de concentração dos rendimentos do trabalho desde 2002, capturadas pelo índice de *Gini*. Em agosto de 2009, o instituto divulgou uma redução de 9,5%, entre dezembro de 2002 e junho de 2009. Entre 2011 e 2012, registraram-se índices quase estáveis e entre 2012 e 2013, após a divulgação de aumento do índice, o IBGE divulgou amplamente que teria havido

um equívoco e que, em verdade, o índice diminuíra de 0,496 (em 2012) para 0,495 (em 2013)⁸.

Em 2009, no mesmo documento em que divulgou a redução do índice, o IPEA (ago. 2009, p.03) observou que “[...] a queda do índice de *Gini* pode estar relacionada tanto à **perda do valor real das maiores rendas do trabalho** como à **proteção do conjunto dos rendimentos na base da pirâmide ocupacional**” (grifos nossos).

A Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal no Brasil/ANFIP (2009, p.47) também denunciou, àquela mesma época, que “a diminuição entre os maiores e os menores salários vem sendo resolvida pelo rebaixamento daqueles ao piso de remuneração legal”. Para Sônia Rocha (apud Revista Ecodebate, 2010), apesar da ascensão econômica de 30 milhões de brasileiros vir diminuindo a desigualdade, isto acontece porque, concomitantemente, **há perdas de rendimentos entre aqueles trabalhadores mais qualificados e que ganhavam mais**.

Esses depoimentos corroboram a ideia de que além da valorização do salário mínimo na base da pirâmide, com uma deterioração do valor real das maiores rendas do trabalho no seu ápice, outros fatores contribuíram para a diminuição do índice de *Gini*. Entre esses, a dinâmica de demissão de trabalhadores nas faixas salariais mais altas com admissões exclusivamente em faixas salariais inferiores. Além disso, é preciso considerar que a metodologia da Pesquisa Mensal de Empregos (PME/IBGE) restringe sua coleta de dados aos rendimentos do trabalho das pessoas ocupadas nas áreas urbanas das seis maiores regiões metropolitanas, excluindo as áreas rurais e as rendas dos proprietários de ativos (empresários, banqueiros, lati-

8 Importante esclarecer que quanto mais próximo do 0,0 (Zero) menor a desigualdade registrada pelo índice. Na primeira divulgação, o IBGE teria registrado um aumento de 0,496 (em 2012) para 0,498 (em 2013). Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/09/ibge-diz-que-pnad-tem-erros-extremamente-graves.html>> Acessado em: 23, set., 2014.

fundiários, proprietários de imóveis alugados e, ou de títulos públicos e privados). Tal fato dificulta uma sistematização de dados que expressem com fidelidade a realidade da desigualdade e da concentração de renda no país.

Dedecca *et al* (2008) demonstram claramente as restrições da apropriação dos dados da PNAD pelo índice de *Gini* para a mensuração da desigualdade. Primeiro porque tais dados abrangem apenas algo em torno de 45% do total dos valores agregados do PIB e, segundo, restringem-se, quase exclusivamente (95,69%), aos valores de rendimento oriundos do trabalho, tais como salário, ordenado, remuneração do trabalho autônomo e *prolabore*, (75,96% dos valores analisados), bem como das aposentadorias, pensões e transferências de renda (19,73% dos valores analisados). Enquanto isso, aproximadamente 55% dos valores totais do PIB ficam isentos dessa mensuração e comparação. Nos termos dos autores, “[...] analisa-se a situação de desigualdade restrita a uma dimensão, **nada se podendo falar, a partir destes resultados, sobre a desigualdade da totalidade da renda interna disponível**” (DEDECCA ET AL 2008, p. 05, grifo nosso).

O Comunicado nº 134 do IPEA (2012) corrobora essa preocupação, posto que, entre 1995 e 2002, houve uma redução de 11,8% na fatia da participação do trabalho na renda nacional, que variou de 48% para 42,4%. Mais adiante, apesar dos recentes saldos positivos do crescimento econômico brasileiro, entre 2003 e 2009 - com exceção para 2008, em que houve estagnação - a recuperação da participação dos rendimentos do trabalho foi de apenas 2,5%, alcançando 43,4%, em 2009, e permanecendo 9,6% abaixo do percentual de 1995.

A *minimíssima* elevação da participação do trabalho na distribuição funcional da renda alcançada recentemente não controverte a afirmação da Lei Geral da Acumulação de que há uma relação proporcional e direta entre a produção da riqueza (concentrada entre os capitalistas) e a produção de pobreza (que assola amplamente os

trabalhadores da reserva e os ativos). Na mesma perspectiva, tanto maior a riqueza produzida, maior a pobreza relativa dos trabalhadores, ainda que aumentada a sua remuneração, posto que sempre – e inevitavelmente – decrescente a sua participação relativa na riqueza total produzida. Neste sentido, alertamos que:

Numa economia mundializada, em que as grandes empresas transnacionais remetem às suas matrizes as maiores fatias da riqueza produzida no país – expressas nas remessas de lucros e dividendos –, o [...] crescimento da participação do trabalho na renda nacional não reflete, em absoluto, maior participação na magnitude da riqueza total produzida, porque a maior parte dela foi exportada (SILVA, 2013, p. 100).

Sob os influxos da globalização, transnacionalização e financeirização do capital, continua decrescente a participação relativa da massa dos salários frente à parcela do excedente que é apropriada pelo capital (nacional e estrangeiro). Assim, ao relacionarmos quaisquer ganhos de rendimentos pessoais do trabalho ou de melhorias da participação do trabalho na renda nacional ao montante da riqueza produzida no país e **apropriada pelas grandes empresas transnacionais e pelo capital financeiro internacional**, veremos que as melhorias para o trabalho tratam-se, em verdade, nos termos de Marx (2002a, grifo nosso), de uma “ridícula artimanha”, posto que:

[...] se a classe trabalhadora continua pobre, apenas menos pobre, ao produzir um aumento embriagador de riqueza e poder para a classe possuidora, não se modificou sua pobreza relativa. Se os extremos da pobreza não diminuíram, então aumentaram, por terem aumentado os extremos da riqueza. (MARX, *idem*, p. 757)

3 APONTAMENTOS FINAIS: A OFENSIVA AO TRABALHO E A ESPOLIAÇÃO IMPERIALISTA

No decorrer dessa mais recente ofensiva do capital ao trabalho e, no Brasil, mais marcadamente nos anos de 1990, o desemprego estrutural; a reversão de direitos sociais e trabalhistas e a privatização dos bens e serviços públicos; o aumento da dívida pública interna e externa; inflação, perdas salariais e quebra dos laços de solidariedade e das estratégias e do poder de barganha dos trabalhadores, enfim, esses novos processos de “expropriações secundárias” (Fontes, 2010) forjaram, *a ferro e fogo*, um perfil de trabalhadores adequado para atender às atuais necessidades do capital (em escala universal) de superexploração do trabalho.

Hoje, com amplo respaldo e incentivo de governos “neodesenvolvimentistas”, esse “subproletariado tardio” (ALVES, 1999, p. 152)⁹ é inserido em ações e programas que reforçam, reproduzem e ampliam formas precárias e pretéritas (formais e informais) de inserção ocupacional (empreendedorismos, pequenos negócios, economia solidária, produções familiares, novos arranjos produtivos locais etc.) e, assim, submete-se de *bom grado* a uma espécie de **autoexploração extensiva** de sua força de trabalho, em favor da concessão de uma formidável quantidade de mais-valia absoluta ao capital, “plasmada” na forma aparente de serviços e mercadorias, isenta de custos sociais e trabalhistas.

Alencar adverte que o significado das políticas de emprego no Brasil deve ser remetido ao “[...] conjunto de determinações econômicas, políticas e ideológicas que se tecem na realidade brasi-

9 Segundo Alves, “um ‘equivalente contemporâneo do proletariado sem direitos, oprimido e empobrecido’ (o que Gorz denomina, por exemplo, ‘proletariado pós-industrial’, é constituído não apenas pela subproletarização tardia, mas pelos desempregados estruturais)” sendo ambos adequados à lógica contemporânea da acumulação flexível.

leira contemporânea sob os influxos da ‘mundialização do capital’”. Assim, sob o argumento da “inclusão produtiva”, os governos recentes incentivam os “[...] pequenos empreendimentos como o meio mais eficaz de garantir renda e ocupação”; mas, “[...] não necessariamente emprego assalariado” (ALENCAR, 2008, p. 118)¹⁰.

Para a autora, essas políticas pautadas na “flexibilização” compõem uma nova concepção de desenvolvimento econômico e social, que abandona a proposta de combinar o crescimento econômico com a redistribuição da renda e da riqueza e com a homogeneização da estrutura ocupacional e “[...] transfere(m) da esfera econômica e política para a esfera privada a responsabilidade pela inserção produtiva” (IDEM, idem, p. 120), despolitizam a dimensão do trabalho e obliteram o seu reconhecimento como um direito e, portanto, dever do Estado.

Esse processo de “sub-proletarização” do trabalho é expressão da acumulação espoliativa do capital em sua nova ofensiva imperialista; o quadro atual “[...] consolida a inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho como um ofertador de mão de obra barata, desqualificada e precária” (SILVA, 2013, p. 101) e os dados aqui trabalhados ratificam esta apreensão. Apropriando-nos das reflexões de Harvey (2004), afirmamos que essa força de trabalho-foideliberada e intencionalmente convertida em “ativos desvalorizados”, exatamente para ser apropriada como trabalho precário, mal remunerado, em função da lucratividade e da expansão do capital em escala internacional.

10 Daí, provavelmente, a explicação da mudança para a terminologia da “ocupação” na mensuração de dados sobre emprego. A nosso ver, essa mudança conceitual integra uma série de ações e de reformulações que são empreendidas pelos organismos oficiais na pretensão de “naturalizar” o vínculo precário como regra geral da inserção no trabalho, em substituição ao trabalho estável, regulamentado e protegido.

REFERÊNCIAS

- ALENCAR, M. M. T. de. As políticas públicas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao “nacional-empREENDEDORISMO”. In: BEHRING, E.; ALMEIDA, M. H. T. de. (Orgs). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2008.
- ALVES, G. **Trabalho e mundialização do capital**. A nova degradação do trabalho na era da globalização. 2ª. ed. Londrina: Práxis, 1999.
- ANFIP. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social em 2008**. Brasília: ANFIP, 2009. Disponível em: <www.anfip.org.br> Acesso: 25, jun, 2011.
- _____. **Análise da Seguridade Social em 2010**. Brasília: ANFIP, 2011. Disponível em: <www.anfip.org.br> Acesso em: 25, jun., 2011.
- BEZERRA, T. G. **Diálogo tripartite no processo de negociação do salário mínimo**. (Apresentação) III Seminário Democracia, direito e gestão pública. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/projetos-aco-es/pasta.2009-07-15.5584002076/pasta.2011-12-05.4922726565/2%20-%20Apresentacao%20-%20Tony.ppt>> Acesso: 19, dez., 2011.
- DEDECCA, C. S.; JUNGBLUTH, A.; TROVÃO, C. J. B. M. A queda recente da desigualdade: relevância e limites. In: **Encontro Nacional de Economia**, 36, 2008. Salvador. **Anais...** Salvador: ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia 2008. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211447120-.pdf>
- Dieese. **Ciência, tecnologia e inovação e os trabalhadores**. Nota técnica nº 89. São Paulo: Dieese, mai. 2010. Disponível em: <www.dieese.org.br>. Acesso em: 25, jun., 2010.

_____. **Salário mínimo nominal e necessário.** São Paulo: Dieese, Abr. 2013. Disponível em: <www.dieese.org.br>. Acesso em: 30, abr., 2014.

_____. **Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho.** São Paulo: Dieese, 2014. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/livro/2014/livroRotatividade.pdf>>. Acesso em: 01, mai, 2014.

_____. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000.** São Paulo: Dieese, 2012. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/livro/2012/livroSituacaoTrabalhoBrasil.pdf>>. Acesso: 07, abr, 2013.

ECODEBATE. **Para especialista em desigualdade, a chamada nova classe média é ‘fetiche do número’.** Entrevistas. Disponível em: www.ecodebate.com.br/2010. Acesso: 25, jun, 2011.

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história.** 2ª. Ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

IBGE. - Em 2013, PIB cresce 2,3% e totaliza R\$ 4,84 trilhões. **Comunicação Social**, 27, fev., 2014. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?view=noticia&id=1&idnoticia=2591&busca=1&t=2013-pib-cresce-2-3-totaliza-r-4-84-trilhoes>. Acesso: 09, ago., 2014.

IPEA. Desigualdade e pobreza no Brasil metropolitano durante a crise internacional: primeiros resultados. **Comunicação da Presidência.** Nº 25. 04 de agosto de 2009. Disponível em <www.ipea.gov.br>. Acesso: 28, dez, 20011.

_____. Natureza e Dinâmica das mudanças recentes na renda e na estrutura ocupacional brasileiras. **Comunicados do IPEA.** Nº 104, ago.2011. Disponível em www.ipea.gov.br Acesso: 28, dez, 20011.

_____. Evolução da parcela do rendimento do trabalho durante a recente estabilidade monetária. **Comunicados do IPEA. Nº 134**, fev. 2012. Disponível em www.ipea.gov.br. Acesso: 29, mar, 2012.

MARANHÃO, C. H. Acumulação, Trabalho e Superpopulação: crítica ao conceito de exclusão social. In MOTA, A. E. (Org) **O mito da assistência social**: ensaios sobre estado, política e sociedade. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I V. I (trad. Reginaldo Sant'Anna) 20ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002a.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I V. II (trad. Reginaldo Sant'Anna) 18ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

REVISTA SERVIÇO SOCIAL E SOCIEDADE. Nº 112. São Paulo, Cortez, dezembro de 2012.

SUBSEÇÃO NACIONAL DIEESE/CUT. **As propostas da CUT para uma política de recuperação do salário mínimo**. Mimeo. São Paulo: Dieese/CUT, mar., 2004.

SILVA, S. S. S. Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XXXIII nº113. São Paulo: Cortez, março de 2013.

_____. **Entre a expansão do capital e a proteção ao trabalho**: contradições da assistência social brasileira no governo neodesenvolvimentista. Tese (Doutorado). UFPE, Recife, abr. 2012

2 CONFIGURAÇÕES CONTEMPORÂNEAS DOS CONFLITOS CLASSISTAS: A EXPERIÊNCIA DO NORDESTE NO CONTEXTO NEODESENVOLVIMENTISTA

Angela Santana do Amaral

O debate sobre o novo desenvolvimentismo, propagado por inúmeros governantes de países latino-americanos e seus intelectuais, tem orientado a programática política, os discursos e a agenda social que caracterizam tais governos. Nesse contexto, a ideia de que é possível conciliar crescimento econômico com compromisso social se espraia para o conjunto da sociedade, conformando um consenso em torno das alternativas engendradas pelos chamados setores da esquerda progressista para enfrentar as consequências das longas décadas neoliberais.

O argumento que invoca a possibilidade de equilíbrio entre o dinamismo econômico e a igualdade social está assentado na emergência de conceitos como oportunidades, capacidades individuais, equidade, sustentabilidade. Na nossa compreensão, tais noções parecem deslocar o sentido da desigualdade inerente às relações capitalistas para o campo das possibilidades de melhor distribuição da riqueza gerada pela superexploração do trabalho e dos recursos da natureza.

Trata-se, portanto, de um modelo econômico que supõe uma intervenção no campo das políticas sociais compensatórias, de que

são exemplos os programas de transferência de renda instituídos em quase todos os países latino-americanos, os quais assumem a centralidade dessas políticas, em substituição ao direito ao trabalho. É exatamente esse movimento que tem conseguido formar uma cultura e uma ideologia que estimulam e referenciam as práticas de empreendedorismo, da economia solidária, do autoemprego, da empregabilidade como alternativas que se situam nos marcos de uma proposta inovadora para fazer face aos efeitos da destrutividade neoliberal e de um novo contexto, onde capital e trabalho não são incompatíveis.

Toda essa discussão permeia o debate sobre o *boom* de desenvolvimento identificado na região do Nordeste do Brasil, em particular no estado de Pernambuco, lócus de vultosos investimentos realizados em empreendimentos industriais, cuja característica é a absorção de uma intensa e massiva força de trabalho para responder às necessidades de expansão dos negócios e dos grandes empreendimentos transnacionais.

Estima-se que um contingente de mais de 30 mil trabalhadores vem ocupando a região e seu entorno, formado por cidades que estão encrustadas em uma área territorial historicamente marcada pela cultura do cultivo da cana de açúcar e, portanto, com uma forte tradição rural.

A partir da década de 60, o processo de industrialização da região Nordeste significou a modernização do parque produtivo local e a ruptura com formas anteriores de organização da produção, implicando, efetivamente, em uma integração da região Nordeste, de maneira complementar e subordinada ao Sudeste.

O desenvolvimento industrial da região ocorreu a partir da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), sob um contexto conturbado, marcado por uma indústria obsoleta e incapaz de enfrentar a concorrência dos produtos do Sudeste do país, secas e migrações em massa, que tornava a região um problema

para o governo federal. A instauração da SUDENE contribuiu para atrair grande parte dos projetos de investimento, atingindo um patamar mais elevado de diversificação industrial, embora muito localizado na Região Metropolitana do Recife.

O rompimento provocado pela industrialização incentivada sobre o parque produtivo anterior da região foi discutido por Barros:

A progressiva entrada em operação de toda uma “nova geração” de empresas no Nordeste significa autêntica ruptura com o passado industrial da região. A descontinuidade em questão pode ser assinalada de várias formas. É evidente, por exemplo, que a indústria que se instala não parte da antiga. A crise de há muito evidenciada no parque de indústrias tradicionais se prolonga, aliás, no presente. Enquanto surgem novos setores de grande vigor, prossegue o lento e penoso processo de depuração de ramos de atividades tradicionais... (BARROS *apud* LIMA 1980, p.196)

A implantação da SUDENE visava promover o desenvolvimento na região Nordeste, integrando a produção regional à economia nacional e internacional, permitindo a progressiva diminuição das desigualdades verificadas entre as regiões do Brasil, tornando o Estado também produtor no Nordeste, conforme aponta Oliveira:

A SUDENE traz inscrita, desde a sua origem, a marca da intervenção “planejada” no seu programa, que se reflete mesmo nos textos das leis de sua criação e de seus planos diretores, isto é, de uma tentativa de superação do conflito de classes intra-regional e de uma expansão, pelo poder de coerção do Estado, do capitalismo do Centro-Sul. (OLIVEIRA, 2008, p. 251).

Esse período de incentivo à industrialização, que se iniciou nos anos 1960 e se consolidou nos anos 1970, representou a mudança do

perfil industrial existente. Pernambuco se destacou em relação aos demais estados por ser, historicamente, o principal centro industrial e comercial da região.

A economia do estado, sob uma abordagem histórica, teve até o início do século XIX, mais especificamente no período açucareiro, uma concentração de grande crescimento. No decorrer do século XX, a economia do estado passa por uma diversificação, com a formação de uma atividade industrial, e, nessa fase recebeu uma maior quantidade de projetos industriais aprovados pela SUDENE. Segundo Lima (1996), entre 1960 e 1977 Pernambuco teve 342 projetos aprovados¹. Essa trajetória vai permitir que a economia do estado assuma posição de destaque no contexto nordestino.

Na segunda metade da década de 1970 a economia pernambucana começa a apresentar certo declínio. Segundo Lima, Sicsú & Padilha (2007), a partir desse período, provavelmente de forma associada à menor participação nos incentivos fiscais da SUDENE, identifica-se um período de menor dinamismo, recuperado na última década do século XX.

A partir das mudanças acima referidas, a economia pernambucana na última década foi marcada por um novo ciclo de crescimento, evidenciado sob o ponto de vista da reindustrialização e da modernização das atividades produtivas em um movimento que vai na contracorrente do que vem ocorrendo nos demais estados do Brasil. Nestes, pode-se identificar um crescente inclusive, o processo de desindustrialização da economia nacional ou até mesmo a sua reprimarização, bem como a queda da participação da indústria na riqueza produzida no país.

Como resultado dessa nova fase de desenvolvimento, desponta o Complexo Industrial e Portuário de Suape que ocupa um lugar

¹ Pernambuco foi seguido pela Bahia, com 264 projetos aprovados, e pelo Ceará, com 185.

privilegiado no cenário nacional, com destaque para três empreendimentos que lhe conferem maior visibilidade: o Pólo Naval, com o Estaleiro Atlântico Sul e o Estaleiro Promar, o Pólo Petroquímico, com a Petroquímica Suape, e a Refinaria Abreu e Lima². A implantação desses grandes empreendimentos na região provoca profundas alterações, sejam no âmbito demográfico, urbanístico, sociocultural, econômico, seja na esfera ambiental. Aliás, uma das principais críticas em torno do crescimento desenfreado daquela Região é expressa, dentre outros elementos, pela destrutividade da cultura de populações tradicionais que tinham na pesca sua principal forma de subsistência.

A construção da refinaria, um dos maiores projetos operados no Complexo de Suape, tem implicado questões sociais graves, com destaque para aquelas que dizem respeito à ausência de infraestrutura nos municípios que mais diretamente abrigam os trabalhadores que ali chegam para atuar no Complexo e de estruturação de políticas sociais para atender às suas necessidades sociais.

Suape, na compreensão dos representantes políticos, intelectuais e empresariais, é uma experiência emblemática do desenvolvimento de Pernambuco e um território de oportunidades, o que faz com que se construa, em torno dessa realidade, um discurso consensual, dirigido para aqueles que ali trabalham, em relação à noção de pleno emprego, de status econômico e social e de garantia de empregabilidade. Na região e no estado, de modo geral, reconhece-se a importância de Suape como um *oásis ou eldorado*, onde comparece fortemente a ideia de um novo ciclo de desenvolvimento do Nordeste e, particularmente de Pernambuco, caracterizando aquilo

2 Convém destacar outros grandes empreendimentos que vêm sendo implantados em Pernambuco, tais como Fiat- Montadora; Hemobrás- Fábrica de Hemoderivados; rodovia Trans-nordestina. Todos concentram um esforço do poder público no sentido de alocar recursos e estabelecer parcerias para impulsionar a economia do estado.

que a economista Tânia Bacelar se referiu como sendo a “virada histórica” da região (2011).

Estes empreendimentos trazem impactos para as diferentes esferas da vida social. Mas é no âmbito da economia onde se localiza o consenso em torno do qual o discurso deste crescimento é construído. Governo, empresários e trabalhadores confluem na ideia de que tais empreendimentos, independente das condições em que operam e administram o grande contingente de trabalhadores, são responsáveis diretos pelo soerguimento da economia de Pernambuco e o lugar que ela ocupa no cenário brasileiro na atualidade. Aqui, igualmente, o discurso das oportunidades e da empregabilidade ganha força junto à sociedade, construindo uma cultura de que é possível a garantia da inserção no mercado de trabalho mediante a qualificação profissional e/ou outras modalidades de caráter individual que permitam a oferta/venda de serviços para as empresas do Complexo.

A despeito dos anúncios sistemáticos sobre a realidade de um processo de desindustrialização no país – expresso no baixo valor adicionado da indústria de transformação no PIB e queda na participação do emprego total, em Pernambuco e no Nordeste essa realidade se mostra à margem dos dados anunciados. Segundo dados do jornal Diário de Pernambuco (2013), o estado tem apresentado um aumento significativo de, aproximadamente, 2,3% do PIB, em contraste com 0,9% da média nacional.

Do ponto de vista da intervenção do Estado, aquele aglomerado industrial, com fortes ramificações de empresas de serviços que dão sustentação ao processo produtivo, constitui o Território Estratégico de Suape³, iniciativa que pretende planejar o desenvolvimento dos municípios que giram em torno daquela atividade econômica.

3 O Território Estratégico de Suape compreende oito municípios que se situam no entorno do Complexo e que estão sob sua influência direta ou indireta. É considerado estratégico por agregar um conjunto de possibilidades de negócios, serviços e infraestrutura. Foi criado em

Impulsionar o desenvolvimento econômico sem que haja uma correspondência ao desenvolvimento social daquela região se expressa na ausência/insuficiência de políticas públicas como saúde, educação, transporte, saneamento, e de equipamentos sociais básicos que respondam pelas necessidades dessa nova população trabalhadora. Tal situação tem favorecido um quadro de rebeldia e resistência em face dos processos de superexploração do trabalho a que estão submetidos os trabalhadores, na sua maioria subcontratados e submetidos a intensos processos de precarização. Rebeldia e resistência essas que, organizadas desde 2011, se manifestaram nas primeiras mobilizações e greves que envolveram milhares de trabalhadores.

Pode-se afirmar que as condições de trabalho em muitas das empresas ali alocadas estão na contramão desse desenvolvimento econômico. Ao analisarmos as pautas de reivindicação dos trabalhadores, evidenciamos que, em todas elas, a questão das condições de trabalho está presente: para além dos reajustes salariais, os trabalhadores reivindicam o pagamento de horas-extras, melhorias nos alojamentos e na alimentação, local adequado para banho. Além destas reivindicações, aspectos relacionados às políticas sociais também são objeto das manifestações: acesso/ampliação a benefícios sociais empresariais (atendimento odontológico gratuito no canteiro de obras, auxílio residência, pagamento antecipado de passagens aéreas para trabalhadores que moram fora do Estado).

As grandes manifestações dos trabalhadores do Complexo, especificamente das obras de construção da Petroquímica Suape e da Refinaria Abreu e Lima que ocorreram no decorrer de 2011 e 2012, são bastante elucidativas. Isto porque demonstram que o crescimento econômico no estado não está sendo acompanhado por iniciativas que garantam o desenvolvimento social, elemento que está

presente no discurso do chamado novo ciclo de desenvolvimento do Estado brasileiro, ou, “novo desenvolvimentismo”.

As políticas trabalhistas implementadas pelas empresas do Complexo têm gerado uma permanente insatisfação nos trabalhadores, expressa nas formas de resistência por eles articuladas, a exemplo da depredação de ônibus, incêndios em alojamentos, barricadas nas rodovias de acesso ao Complexo, e outras manifestações que não são isoladas. Nessa mesma direção, observa-se que os trabalhadores também se mobilizaram por melhorias nas condições de vida e de trabalho em grandes empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e utilizaram as mesmas estratégias de enfrentamento com os patrões nos canteiros de obras, caracterizando o que Braga (2012, p.216) chamou de uma “onda de rebeliões operárias”. Segundo o autor (ibid), em 2011, 22 mil trabalhadores paralisaram suas atividades na Hidrelétrica de Jirau e 16 mil na Hidrelétrica de Santo Antônio, ambas em Rondônia; outros milhares na Hidrelétrica de São Domingos, no Mato Grosso do Sul; seguidos de mais de 80 mil trabalhadores grevistas em diferentes frentes de trabalho na Bahia e no Ceará. O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) apontou que, somente em março do mesmo ano, mais de 170 mil operários da construção civil entraram em greve (UOL NOTÍCIAS, 2013).

Essas paralisações tiveram como elemento comum as reivindicações que expressavam seu descontentamento com as precárias condições de vida e de trabalho, o que levou Braga a indagar se isso seria um indicativo “para dissolver a invisibilidade da periferia capitalista brasileira, trazendo para o centro da pauta política nacional o debate sobre o avesso do atual modelo de desenvolvimento brasileiro” (Idem, ibid., p.234).

Nas pautas de luta nesses outros empreendimentos brasileiros, assim como em Suape, encontramos demandas por reajuste dos salá-

rios, adicional de periculosidade, equiparação salarial para funções semelhantes, direito de voltar para a região de origem a cada noventa dias, fim dos maus-tratos, dentre outros. Com isso, verificamos velhas demandas que, agora, foram revigoradas pelas terceirizações e pelas subcontratações.

Todavia, uma ponderação deve ser feita nesse processo, posto que “naturalmente, seria um erro interpretar o presente como uma simples reprodução do passado” (Id. *ibidem*: p. 216), pois as situações históricas são distintas e novas forças externas e internas geram impactos diversos sobre a classe trabalhadora no país. No entanto, no contexto do novo desenvolvimentismo, o que se observa são traços históricos de intensificação e precarização laboral, no marco da financeirização do capital.

As empresas do Complexo, inseridas nessa lógica de potencializar o processo de acumulação capitalista, pela via da superexploração, e alardear o êxito do modelo de desenvolvimento brasileiro, têm adotado diferentes estratégias para enfrentar os conflitos trabalhistas que decorrem das precárias condições de vida e de trabalho já aludidas.

Neste quadro, as empresas - quer sejam as que empregam diretamente os trabalhadores ou as que os subcontratam - inclusive nas modalidades de terceirização e quarteirização- exigem altos índices de produtividade e de intensificação da jornada de trabalho. A superexploração do trabalho vem sendo denunciada por trabalhadores ao Ministério Público de Pernambuco, bem como o não cumprimento de acordos coletivos relativos a melhorias nas condições de trabalho.

As novas configurações do mundo do trabalho correspondem distintas formas de enfrentamento por parteda organização dos trabalhadores Nesses últimos anos, o que observamos, no geral, é que tanto o Estado como o empresariado têm dado respostas de caráter repressivo às reivindicações e mobilizações dos trabalhadores de Suape.

Os movimentos grevistas que estão em curso nas empresas do Complexo evidenciam uma contradição que é própria da dinâmica capitalista, na qual a implantação de grandes obras se dá *pari passu* à degradação das condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora.

As paralisações e mobilizações dos trabalhadores do Complexo demonstram este paradoxo e estão relacionadas à forma como são conduzidos os grandes projetos de desenvolvimento no país: erguendo-se sem planejamento, sem diálogo com as populações que ocupam as áreas em que as obras vêm sendo construídas e com uma infraestrutura mínima para descanso, intervalos de trabalho, dentre outras necessidades. Sob as mais diversas formas de precarização da vida e do trabalho, assiste-se ao rebaixamento das condições de reprodução do trabalhador, a despeito das facilidades e do acesso ao consumo de bens e serviços que tem sido observado em face dos ganhos salariais advindos da inserção dos trabalhadores na região.

Estas paralisações encontram o movimento sindical brasileiro - especialmente aquele setor reconhecidamente mais combativo na década de 80 - praticamente representado pela burocracia sindical moderna, cuja maior expressão é a Força Sindical.

No Brasil, desde os anos 1980, o movimento sindical vem passando por profundas modificações, tanto do ponto de vista prático-organizacional quanto do ponto de vista político-ideológico. Na referida década, os movimentos sociais, onde se inclui o sindical, vivenciaram significativo aumento no número de sindicalizados e de mobilizações grevistas e os setores mais politizados dos trabalhadores imprimiram a marca da combatividade nas suas lutas. A criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) deu força a estes movimentos pautados na perspectiva de confronto com o capital, luta por melhorias nas condições de vida e de trabalho da classe trabalhadora e conquistas históricas no âmbito econômico-corporativo. A formação de lideranças políticas expressivas foi um legado desse processo.

Nos anos 1990 do século passado, as metamorfoses engendradas com o complexo de reestruturação produtiva do capital impactaram o mundo do trabalho e também a forma de organização e resistência da classe trabalhadora. Na compreensão de Amaral,

[...] tanto a CUT quanto a Força Sindical atuaram de forma decisiva para atualizar suas estruturas internas e qualificar seus intelectuais — dirigentes e assessores — para participarem dos processos de negociação com o Estado, captarem recursos, definirem cursos prioritários para o movimento sindical, enfrentarem as consequências da reestruturação no plano da produção e tomarem parte do projeto de inclusão, o qual, no campo sindical, tomou a forma de sindicatocidadão e, na sociedade, se expressou nas iniciativas de apoio aos pequenos negócios, às cooperativas, ao voluntariado, entre outras. Pode-se afirmar que, neste momento, as formas de luta mais combativas, traço distintivo da CUT em relação às outras centrais sindicais, especialmente a Força Sindical, deram lugar à fundação de um outro momento histórico nas relações entre Estado-empresários-trabalhadores. Momento este em que o setor majoritário da CUT privilegiou a ação econômico-corporativa, negocial e acatou propostas que rebaixaram o seu programa de lutas, acompanhando um movimento ideológico que se dá sem o recurso do confronto aberto — diga-se de passagem, não mais necessário — já que o Estado se abre para um leque de reformas que interessa ao campo do trabalho. (AMARAL, 2005, p. 212)

Ao analisarmos essas mudanças no âmbito das representações sindicais e das suas estratégias de ação, podemos dizer que as determinações econômicas e políticas que edificaram uma nova cultura do trabalho em nível mundial e na particularidade brasileira, deslocaram o campo de um sindicalismo combativo, classista e de confronto para um modelo neocorporativo de sindicato, disposto à

participação e a negociações com o capital, configurando o chamado “sindicalismo de resultados”.

Seguindo esta trilha, Dias e Bosi (2005) vão analisar esse processo a partir da necessidade do modo de produção capitalista se reestruturar, dadas as suas crises inerentes. Os autores afirmam que neste processo de reorganização/reconfiguração se opera uma transformação das relações sociais e de trabalho, tendo em vista a totalidade da vida social, alterando a dinâmica de relações com o Estado e também com a classe trabalhadora, do que resulta a constituição de novas formas na relação capital/trabalho.

Suape, portanto, um dos grandes centros de desenvolvimento do país, é parte da contradição própria do capitalismo: alia desenvolvimento econômico à produção da miséria e precarização do trabalho. A contraface desse movimento é que, nesse mesmo enclave, coexistem trabalhadores superespecializados, com altos salários e benefícios sociais. Nesse contexto, o Complexo de Suape, ou, pelo menos, os trabalhadores que vivenciam estas precárias condições, reclamam por formas de defesa da classe trabalhadora, sem que, necessariamente, haja uma direção e organização articulada nos termos de um sindicalismo classista dos anos 80 ou mesmo de um sindicalismo colaboracionista, tal como se verificou nos anos 90. Mas estas afirmações não significam que sustentemos a ideia de formação de uma “nova classe operária”, como defendem alguns analistas.

Ainda assim, os conflitos trabalhistas e as paralisações ocorridas nas principais obras de infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no Brasil, estão tendo uma visibilidade tal, que tem obrigado os sindicatos e o Estado a intervir sobre suas demandas.

Do ponto de vista dos grandes conglomerados de comunicação, que têm a função de construir processos hegemônicos na sociedade, identificamos que, ao abordar a questão das mobilizações no

Complexo, as reportagens veiculadas dão pouco enfoque quanto às reais condições de trabalho e as reivindicações dos trabalhadores. De modo geral, a imprensa chama a atenção para a ilegalidade das paralisações, para o atraso nas obras, ressaltando a negatividade do direito de reivindicações que é assegurado à classe trabalhadora. Destaca-se, ainda, na caracterização midiática, um discurso que visa criminalizar as manifestações dos trabalhadores e criar um sentido de fragmentação entre a classe trabalhadora na sua totalidade, haja vista o enfoque nos elementos ditos de “desordem” nas paralisações.

Os conteúdos disseminados enfatizam o crescimento econômico observado naquela região e os ganhos com o “desenvolvimento” decorrentes da expansão dos investimentos no Complexo de Suape, de maneira que as reais e precárias condições de trabalho da grande massa de trabalhadores não são problematizadas. A situação de prosperidade econômica que se observa no estado oculta as dimensões da superexploração e de precarização do trabalho a que estes estão submetidos.

Por outro lado, também não se percebe referência à regulação eficiente do estado, no que tange à fiscalização das condições de trabalho, por parte de órgãos públicos. No caso das manifestações nas empresas de Suape, as negociações não têm um caráter pró-ativo, fato que contribui para aumentar as tensões entre os trabalhadores e empresas.

Como já mencionamos, o que se ressalta nas obras do PAC e nessa combinação entre crescimento econômico e desenvolvimento de ações sociais por parte do Estado é que as condições de trabalho - em face da massiva absorção de força de trabalho, da heterogeneidade e perfil dos trabalhadores, em termos da sua origem, qualificações e trajetórias ocupacionais - são parte da contradição própria do capitalismo: crescimento econômico aliado ao pauperismo e à precarização do trabalho, com degradação das condições de vida da

classe trabalhadora. Essa é a particularidade do modelo de desenvolvimento na periferia capitalista.

Na realidade do Complexo, constatamos que o legado de experiências sindicais desses anos 80 não se constituiu em referência para as manifestações dos trabalhadores ocorridas na região, quase 30 anos depois. Além de não terem vivenciado esse período histórico, essa geração de trabalhadores se vê diante de novas exigências ao processo produtivo que reduzem a sua capacidade de fazer política. Principalmente, no interior das empresas capitalistas reconfiguradas.

É fato que o movimento dos trabalhadores de Suape nos últimos anos tem sido caracterizado pela heterogeneidade de representações e interesses. A ausência de direção política que permita canalizar interesses das forças em presença tem se constituído em uma das maiores dificuldades para a existência de um processo organizativo. No contexto de provisoriedade das obras e de perda dos vínculos de trabalho após o seu término, não se cogita uma articulação orgânica do movimento sindical, ainda que com todas as suas particularidades e diferenças. Nessa perspectiva, coloca-se como tarefa fundamental a necessidade de apreensão das relações existentes entre o padrão produtivo que se desenvolve no Estado e as estratégias de ação coletiva dos trabalhadores da região do Complexo, diante das metamorfoses ocorridas no mundo do trabalho.

Nesse contexto, ainda que se referenciem as iniciativas governamentais que promovem e atestam a ampliação dos postos de trabalho, dos salários e do acesso ao consumo promovido por esse atual modelo de desenvolvimento, também crescem as manifestações e as lutas massivas, cujo conteúdo das reivindicações é expresso naquilo que Braga (2013) denomina como “inquietação social”. Os movimentos e as lutas ativados pela realidade de superexploração e precarização do trabalho apresentam-se de forma desorganizada, e

quição, despolitizada, razão pela qual ainda não encontraram eco no conjunto da sociedade.

Fato é que, ao se aprofundarem os processos de superexploração do trabalho, estes trabalhadores não encontram organicidade com a representação sindical, que, no capitalismo contemporâneo se caracteriza por um participacionismo e colaboracionismo com o capital. Essas características demarcam a virada do sindicalismo brasileiro com a reestruturação produtiva do capital.

No caso específico das entidades sindicais que disputam a representação dos trabalhadores ali presentes, as centrais com maior representatividade entre os trabalhadores são a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Força Sindical, ambas com intervenção política naquele território. Segundo dados do Jornal do Comércio (2012), a Central Única dos Trabalhadores possui 30,70% de representatividade entre os trabalhadores, e a Força Sindical, 13,70%.

Em Suape, observamos que as principais representações dos trabalhadores não conseguem imprimir uma unidade ao processo organizativo, o que nos parece revelar, além de um descolamento entre as reais necessidades dos trabalhadores e a ausência de direção para que as propostas de negociação sejam encaminhadas, que as tradicionais práticas organizativas não têm respondido às demandas dos trabalhadores. Não queremos aqui afirmar que o sindicato enquanto instância de representação de interesses dos trabalhadores não seja mais viável, mas sob as condições atuais, há que se disputar e reorganizar os trabalhadores com base em uma perspectiva de classe e não em interesses fragmentados, difusos e imediatistas.

Com base nas reportagens extraídas no Jornal do Comércio (2012) é possível retratar a divergência existente entre a base dos trabalhadores de Suape e suas representações sindicais, a exemplo da matéria intitulada “Empresas pedem reforço do policiamento na refinaria para esta quinta”

Na manhã desta quarta, milhares de trabalhadores rejeitaram o acordo firmado com os patrões pelo Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Construção de Estradas, Pavimentação, Montagem e Manutenção Industrial (Sintepav). Por conta disso, apedrejaram representantes do sindicato e queimaram vários ônibus. Ao todo, eram 44 mil trabalhadores em greve (JORNAL DO COMÉRCIO, 2012).

Diante da situação, o sindicato dos trabalhadores da refinaria publicou uma nota de repúdio aos “atos de vandalismo”, conforme destacado:

O Sintepav-PE reitera o seu apoio incondicional à causa dos seus filiados, mas repudia ações isoladas e que ocorrem fora da legalidade. Pois é fato que o trabalhador, o pai de família, o homem de bem, jamais se utilizaria de métodos da “idade da pedra” para reivindicar seus benefícios. Ele sabe que este não é o caminho. O trabalhador moderno e inteligente acessa a internet, lê jornal e está muito bem informado a respeito da forma correta de exigir seus direitos. É através dos meios legais que conseguimos muitos avanços nos últimos anos (SINTEPAV-PE *apud* JORNAL DO COMÉRCIO, 2012).

Para entender as formas de resistência articuladas por essa nova geração de trabalhadores também é necessário entender a mediação do Estado nesses conflitos. De um ponto de vista geral, assistimos à judicialização dos conflitos e o papel dos tribunais e de outras instâncias estatais no encaminhamento das reivindicações dos trabalhadores.

Contudo, o que nos chama atenção nesse processo é que, apesar da característica de outro perfil de trabalhadores, distinto daquele que expressa o processo de redemocratização brasileira, não se configura, ainda, um outro tipo de operariado, em termos de sua composição, interesses de classe e prática política-organizativa.

A experiência dos trabalhadores de Suape permite-nos apreender que a nova dinâmica econômica do estado de Pernambuco tem contribuído para tecer uma “nova” cultura do trabalho, ancorada nas noções de progresso, oportunidades, inclusão social e empregabilidade. Esses elementos da “nova” cultura não significam que os trabalhadores estejam mais passivos e adaptados aos requerimentos capitalistas, muito embora tenhamos que reconhecer a existência de renovadas dinâmicas das lutas operárias.

A despolitização das lutas e do caráter classista das desigualdades sociais que perpassa a diversidade dos interesses dos trabalhadores e de suas representações, presentes naquela região, impede a articulação de outros projetos combativos e com direção política. Assim, permanecem os elementos econômico-corporativos, isentos dos antagonismos que marcam as relações entre capital e trabalho.

Suape tornou-se, nesse contexto, ambiente de formação de um mundo do trabalho que reclama por formas de defesa da classe trabalhadora, tendo em vista a ausência de uma direção e organização articulada nos termos do que significaram as lutas dos anos 1980. A conjuntura, evidentemente, revela outras determinações.

Se por um lado podemos afirmar que o poder público se mostra comprometido com os interesses de expansão do capital, exercendo um importante papel na alocação de recursos e financiamento da economia, por outro se apresenta inexpressivo na regulação e acompanhamento do cumprimento das reivindicações dos trabalhadores. Nesse sentido, tem deslocado os conflitos e sua negociação para o âmbito jurídico.

É importante enfatizar que nesse cenário, a mídia, enquanto aparelho privado de hegemonia utiliza um discurso visando disseminar a ideia de crescimento econômico e os ganhos com o “desenvolvimento” decorrentes da expansão dos investimentos no Complexo de Suape, de maneira que as reais e precárias condições de trabalho da grande massa de trabalhadores não são problematizadas.

O “milagre econômico” que é reeditado sob as bases de que é possível crescer economicamente, e, *pari passu*, desenvolver iniciativas sociais e ambientalmente sustentáveis, com distribuição de renda, não parece se concretizar plenamente nesses grandes empreendimentos. A realidade expõe a face destrutiva do capitalismo: do ponto de vista da renda, esta pode até colocar os trabalhadores em outra posição econômica, mas não pode ocultar as crescentes desigualdades que se revelam na totalidade da vida social.

Nesse contexto, o que podemos afirmar, a título de tendências e considerações é que o padrão de desenvolvimento que se consolida na região de Suape também tem contribuído para gerar as resistências, mas, até o momento, elas não têm sido capazes de fomentar outra cultura do trabalho que negue a sociabilidade requerida pelo capital aos trabalhadores.

Contudo, a retomada da dinâmica de mobilização social está diante de uma verdadeira reviravolta “transformista” da direção histórica do movimento sindicalista brasileiro, o que resulta em inúmeras dificuldades organizativas para a classe trabalhadora. Existe uma relação social politicamente pragmática enraizada no consentimento ativo das direções sindicais aliada com a direção das lideranças governamentais (Braga, 2012), o que se combina com a pacificação através das práticas de negociação, de pequenas concessões aos trabalhadores.

Nesse sentido, pensamos que ainda é prematuro para concluir sobre a direção, de fato, do embrião de consciência coletiva que eclodiu com as tensões durante a construção dos megaempreendimentos brasileiros. Todavia, essa fração de classe que se rebela com suas precárias condições de vida e de trabalho parece se mover e tomar um pouco de fôlego capitaneada por organizações político-organizativas que estão investindo no trabalho de base em Suape. Mas, a ofensiva contra os trabalhadores já está sendo levada a cabo pelos represen-

tantes das classes dominantes, cujos governantes anunciam a política de ajustes e austeridade para responder às exigências do mercado. A crise, que já expõe seus efeitos sobre a classe trabalhadora, terá, seguramente, impactos significativos sobre os processos de organização e resistência. O Projeto de Lei nº4330/04 que prevê a desregulamentação total do trabalho, pela via da terceirização - seja nas 'atividades-meio' ou 'atividades-fins' - é emblemático dessa reação à movimentação dos trabalhadores.

O que podemos concluir desse processo em termos de tendência? A nosso juízo, uma das principais tendências é que as contradições capitalistas mostrarão, cada vez mais, sua face destrutiva e reprodutora das desigualdades sociais frente aos ajustes e reformas requeridas. E o acirramento das lutas sociais vai depender da capacidade dos sujeitos em presença – organizados coletivamente e agora incorporando os novos segmentos da classe trabalhadora aplicada – questionarem seus modos de ser e de viver em uma conjuntura marcada pela precariedade da vida e do trabalho.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. A fragmentação de classe- Aspectos do novo (e precário) mundo do trabalho. In: **O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

AMARAL, Angela. 2005 O projeto dos trabalhadores para a qualificação profissional. In: **Qualificação dos trabalhadores e estratégia de hegemonia: o embate de projetos classistas**. Ano da tese, nº folhas. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. 304 p.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

LIMA, Jacob Carlos. **Trabalho, Mercado e formação de classe: estudo sobre operários fabris em Pernambuco**. João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB, 1996.

LIMA, João Policarpo, SICSÚ, Abraham, PADILHA, M^a Fernanda F. G. Economia de Pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, n° 4, out-dez, 2007, p. 525-541.

MOTA, Ana Elizabeth; AMARAL, Angela; PERUZZO, Juliane. Novo desenvolvimentismo e políticas sociais na América Latina. In: MOTA, Ana Elizabeth(Org.) **As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Editora Universitária, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. **Noiva da revolução; Elegia para uma re(li)gião**: Sudene, Nordeste. planejamento e conflito de classes. São Paulo: Boitempo, 2008.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento e Gestão. Agência CON-DEPE/FIDEM. **Estudos dos impactos dos investimentos na economia pernambucana**: unidades da BR Foods, Hemobrás, Estaleiro Atlântico Sul, Petroquímica Suape, Refinaria Abreu e Lima. Recife, 2011, 66 p. Disponível em <http://www2.condepefidem.pe.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=bd676e1a-8bdd-496f-8eb0-b32019d6b4d7&groupId=19941> Acesso em: 25 abr. 2012.

RAMALHO, José Ricardo. Precarização do trabalho e impasses da organização coletiva no Brasil. In: ANTUNES, Ricardo (Org). **Neoliberalismo**,

trabalho e sindicatos: reestruturação produtiva na Inglaterra e no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1997, p. 85-113.

SILVA, Dayana Gomes & SILVA, Rafaela Miranda da. **As controvérsias do “milagre pernambucano”**: uma análise da ação coletiva dos trabalhadores do Complexo Industrial e Portuário de Suape. 2014, 105 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife 2014.

VASAPOLLO, Luciano. **Por uma política de classe**. Uma interpretação marxista do mundo globalizado. 1ª edição. São Paulo: Editora Imprensa Popular, 2007.

OLIVEIRA, Roberto Vêras de. Suape em construção, peões em luta: o novo desenvolvimento e os conflitos do trabalho. In: **Caderno CRH 2013**. Salvador: Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia, 1987- vol. 26, n.68, pp. 233-252. Mai/Ago 2013. Dossiê Trabalho e Desenvolvimento - Um debate atual?. ISSN 01034979. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v26n68/a03v26n68.pdf>>. Acesso em: 09 jan.2014.

Publicações periódicas impressas e eletrônicas:

Em nota, sindicato dos trabalhadores da refinaria repudia “atos de vandalismo”. **NE10. 2012**, Recife, 08 ago. 2012. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/noticia/2012/08/08/em-nota-sindicato-dos-trabalhadores-da-refinaria-repudia-atos-de-vandalismo-51990.php>> Acesso em: 10 ago. 2012.

Empresas pedem reforço do policiamento na refinaria para esta quinta. **NE10. 2012**, Recife, 08 ago. 2012. Disponível em <<http://jconline.ne10>.

uol.com.br/canal/economia/pernambuco/noticia/2012/08/08/empresas-pedem-reforco-do-policciamento-na-refinaria-para-esta-quinta-52033.php> Acesso em: 10 ago. 2012.

OLIVEIRA, W. P. de. Judô: Educação física e moral. O Estado de Minas, Belo Horizonte, 17, mar. 1981. Caderno de esporte, p. 7.

3 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL: RECONHECIMENTO LEGAL E OBSTÁCULOS À SUA EFETIVIDADE

Marco Mondaini

Laís Lapa

Para Enrico, que nasceu do nosso amor

O reconhecimento da garantia de determinados direitos na legislação brasileira nem sempre significa seu igual reconhecimento e efetivação na realidade concreta. No caso que aqui será apresentado, apesar da função social da propriedade rural constituir-se enquanto direito, princípio e garantia constitucional, a história brasileira demonstra a permanente presença de conflitos no campo e de violações aos direitos humanos na realidade vivida pelos trabalhadores rurais que lutam pelo acesso à terra. É a partir desta constatação que passamos a analisar, no presente artigo, tanto o conceito de função social da propriedade rural, quanto os obstáculos à sua efetividade, face às determinações históricas, políticas, sociais e econômicas, que marcam uma sociedade capitalista dependente como a brasileira, restringindo o seu processo de democratização e expansão de direitos, em particular, os sociais.

A temática aqui trabalhada está, pois, inserida no conjunto de iniciativas que buscam retomar o urgente debate a respeito da reforma agrária e das formas de superação da atual configuração da estrutura agrária que, no Brasil, têm sido responsáveis pela continuidade dos conflitos no campo entre latifundiários e trabalhadores rurais, em virtude da sua aberrante concentração.

1 OS CONFLITOS NO CAMPO E O DEBATE DA REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

De acordo com os dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT)¹, o ano de 2012 apresentou um dos piores índices referentes às políticas de reforma agrária, no Brasil, sendo o Nordeste a região que situou a maior parte dos conflitos por terra - 46% do total - e Pernambuco o estado da federação com o maior número de famílias despejadas (CPT, 2013,). Já no ano de 2013, os dados da CPT indicam que os conflitos tomaram maior proporção nas áreas da Amazônia, sobretudo porque lá se localiza o maior avanço dos interesses capitalistas no campo brasileiro, tendo o número de famílias despejadas crescido em 76% (CPT, 2014).

Os dados referentes ao ano de 2014 confirmam o cenário dos anos anteriores e apontam para o fato de que o número de famílias despejadas superou, em muito, o de famílias expulsas. Este dado demonstra a “progressiva judicialização dos conflitos fundiários, uma vez que o despejo sempre se dá por ordem judicial” (CPT, 2015, p.26), o que indica a importância da realização de “estudos mais detalhados sobre a natureza da ação do Poder Judiciário, de forma a captar os argumentos e ação dos juízes nos casos de ordem de despejo”. Ademais, permaneceu, em 2014, a concentração dos conflitos por terra nas regiões Norte (34%) e Nordeste (35,6%) que, juntas, correspondem a cerca de dois terços do número total de conflitos agrários no país, restando clara a necessidade de reconhecer a permanência das violações aos direitos humanos no campo brasileiro.

Ainda que estejamos diante de um cenário marcado pelos pouco animadores índices acima mencionados, o debate sobre a reforma agrária - praticamente ausente da agenda governamental dos últi-

¹ Os dados foram obtidos através dos livros *Conflitos no campo Brasil 2012*, *Conflitos no campo Brasil 2013* e *Conflitos no campo 2014*, integrantes de uma coleção da Comissão Pastoral da Terra, que publica anualmente uma ampla pesquisa a respeito da questão agrária.

mos quatro anos, período marcado pela menor média de famílias assentadas desde os governos neoliberais de FHC - se fez presente nos antagônicos discursos de posse proferidos pela nova ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Kátia Abreu, e pelo novo ministro do Desenvolvimento Agrário, Patrus Ananias, respectivamente, nos dias 05 e 06 de janeiro de 2015².

No primeiro discurso, nitidamente orientado à promoção do agronegócio, a ministra Kátia Abreu, que se diz intolerante às “invasões” de terra, defendeu a ideia da inexistência de latifúndios no Brasil, de tal maneira que a reforma agrária haveria de ser feita pontualmente – em outras palavras, de maneira mais desacelerada. O novo ministro do Desenvolvimento Agrário, por sua vez, em clara contraposição ao primeiro discurso, argumenta que ignorar a existência de “desigualdades e da injustiça é uma forma de perpetuá-las”. Para o ministro do MDA, “não basta derrubar a cerca dos latifúndios, é preciso derrubar também as cercas que nos limitam a uma visão individualista e excludente do processo social”. Além de se contrapor ao discurso de Kátia Abreu, Patrus Ananias explicita a sua posição quando sai em defesa da reforma agrária através da “efetiva aplicação do princípio constitucional da função social da propriedade”, citada diversas vezes em seu discurso de posse.

Dentro desse contexto, parece-nos relevante a discussão sobre a função social da propriedade rural, assumindo-a como conceito-chave que se encontra sujeito a diversas interpretações. No presente artigo, assumimos a definição de Carlos Frederico Marés (2013), para o qual “a propriedade que não cumpre sua função social não

2 Os referidos discursos de posse foram encontrados nos sites do Ministério da Agricultura (http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/Discurso%20Ministra%20Katia%20Abreu.pdf) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/discursos-de-posse-do-ministro-do-desenvolvimento-agr%C3%A1rio-patrus-ananias>). Acesso em: 15, jan., 2015.

está protegida, ou, simplesmente, propriedade não é” (MARÉS, 2003, p.116). Dito de outro modo, o direito de propriedade está condicionado ao reconhecimento da função social da propriedade rural e, na ausência de tal reconhecimento, não há que se garantir aquele direito. O autor acresce importante esclarecimento, que devemos ter em mente como elemento propriamente conceitual, ao destacar que, na verdade, quem cumpre a função social não é a propriedade, mas sim a terra, independente do título de propriedade a ela outorgada, e “por isso a função social é relativa ao bem e ao seu uso, e não ao direito³” (MARÉS, 2003, p.116).

Assim, entendemos que uma pesquisa sobre o conceito de função social da propriedade rural requer, preliminarmente, uma abordagem sobre as modificações sofridas pelo próprio significado da terra face à dinâmica da sociedade e da sua organização social e econômica para que, a partir dela, possamos compreender a função social da propriedade rural, enquanto direito, princípio e garantia constitucional, tendo em vista que a sua incorporação, não apenas no ordenamento jurídico, mas na consciência política dos homens e das mulheres, constitui um instrumento de reforma, ainda que dentro dos limites da sociedade capitalista.

2 A MUDANÇA DO SIGNIFICADO DA TERRA E O DIREITO COMO CAMPO DE CONFLITO

A busca pela compreensão da construção do conceito de função social da propriedade rural, os fins a que esta função se destina e como, no contexto contemporâneo, ela está posta para a população que vive no campo, ou que dele foi expulsa, nos coloca a tarefa

3 Por esta razão, em alguns momentos deste trabalho, utilizaremos a palavra terra em lugar de propriedade ao nos referirmos à sua função social.

de realizar uma análise histórica, com ênfase nos aspectos políticos, sociais e econômicos, que permita esclarecer as condições de acesso à terra, seja pela posse ou propriedade⁴.

Para alcançar a compreensão exigida, iremos situar, de forma breve, que a noção de propriedade está atrelada, de modo mais amplo, à mudança de paradigma que se opera com a modernidade, e que instaura a valorização do individualismo. Segundo Fleig (2007), a modernidade trouxe consigo um projeto que idealiza uma civilização orientada essencialmente pela razão, que “realiza, por sua operação crítica, a destruição do que existe de tradicional na cultura [...] e promove o advento do individualismo” (FLEIG, 2007, p.8). Como consequência, o indivíduo e a sociedade, por se pretenderem liberados do modelo tradicional de fundamentação nas normas morais, projetam um ideal de autonomia que, gradativamente, corrói o pacto social, fazendo surgir a necessidade de serem criadas normas, nesse caso, jurídicas. O espaço vazio deixado pela degradação do laço social tem sido preenchido por numerosas leis para dar conta de interesses diversos, dentre os quais os dos atores que são parte nos conflitos envolvendo a propriedade rural.

Sendo assim, a norma jurídica - constituída a partir dos antagonismos, inerentes à sociedade, presentes desde a elaboração do fundamento dos direitos às interpretações e aplicações diretas que lhes são dadas -, é chamada a intervir, ora para conter o poder do capital e assegurar os direitos daqueles que vivem da terra, ora para preservar, ou ampliar, os interesses individuais e privados. Através dessa concepção, poderemos perceber como vem se dando a construção

4 Embora existam controvérsias quanto aos dois conceitos, adotamos, para a construção deste artigo, a definição de posse pela natureza fática da apropriação, no caso, da terra, que se destina à satisfação real das necessidades humanas, enquanto a propriedade é definida pelo título formal que garante a apropriação de bens de acordo com o marco regulatório.

do conceito de função social da propriedade rural no campo jurídico e a sua repercussão prática.

A explicação do conceito em questão requer esclarecer o significado original da terra e da transformação que sofreu, passando a ser denominada de propriedade, e entender que o próprio conceito de propriedade sofreu algumas mudanças que a levaram a ser entendida como mercadoria. Sobre essas transformações, recorreremos a Polanyi (2000), por ser um pensador que refletiu sobre as mudanças ocorridas em um momento preciso da história que modificou a relação dos seres humanos, entre si, e com as coisas.

Para tanto, se apresenta a necessidade de pensarmos as transformações da organização social, na qual se percebe, segundo a abordagem de Polanyi (2000), grande relevância do “progresso” econômico como fator fundamental para gerar uma devastação sem precedentes nas condições de vida no campo. A esse respeito, o autor de “A grande transformação” destaca as transformações ocorridas no século XVIII, na Inglaterra, enfatizando a política de “cercamentos”⁵ como um marco da nova concepção do modo de relação do ser humano com a terra, à medida que representaram, de fato, uma “revolução dos ricos contra os pobres” (POLANYI, 2000, p.53).

5 Podemos situar, de maneira breve, que o processo de cercamento dos campos (*enclosures*) apresentou os principais elementos da transformação histórica que levou à transição ao capitalismo e marcou os séculos XVII e XVIII. No referido processo, as terras comunais foram privatizadas e tornadas como instrumentos para a acumulação de capital - acumulação que serviu à criação das máquinas e aos progressos da técnica aplicada à produção. Além disso, os *cercamentos* permitiram a liberação de mão de obra na medida em que os trabalhadores rurais dos campos ingleses, desapropriados das terras que antes constituíam meio de sobrevivência, migraram para as cidades, pois lhes restava como única alternativa a venda da sua força de trabalho - movimento que resultou na formação da classe operária. A terra tinha passado a servir, assim, às regras do mercado e seus padrões de lucratividade, substituindo-se o cultivo de cereais pela criação de ovelhas para a produção da lã, matéria-prima básica da Revolução Industrial.

Na trilha histórica aberta pelos *cercamentos*, a Revolução Industrial também se impôs como processo decisivo para a modificação das possibilidades do acesso à terra, tendo sido responsável pela abertura de um “verdadeiro abismo de degradação humana” no que diz respeito às condições sociais (POLANYI, 2000, p.58). Na palavra do historiador nascido em Viena:

Calculamos que uma avalanche de desarticulação social, superando em muito a que ocorreu no período dos cercamentos, desabou sobre a Inglaterra; que esta catástrofe foi simultânea a um vasto movimento de ‘progresso’ econômico; que um mecanismo institucional inteiramente novo estava começando a atuar [...], e que a história da civilização do século XIX consistiu, na sua maior parte, em tentativas de proteger a sociedade contra a devastação provocada por esse mecanismo [...] o novo credo era totalmente materialista, e acreditava que todos os problemas humanos poderiam ser resolvidos com o dado de uma quantidade ilimitada de bens materiais. (POLANYI, 2000, p.58).

Essa descrição revela o estabelecimento da “economia de mercado” e a afirmação do conceito de “mercado autorregulado” – conceito-chave e falacioso da doutrina liberal, para Polanyi (2000). Fundamento na concepção burguesa de sociedade, o “mercado autorregulado” assenta-se na (ilusória) concepção de que o funcionamento do “mercado” requer a ausência de qualquer interferência externa por parte do Estado. Assim, enquanto prevalecer a “doutrina liberal” e a sua concepção de “mercado autorregulado”, será rarefeito o ar existente para o desenvolvimento do conceito de função social da propriedade rural, inversamente ao conceito de “terra como mercadoria”.

A fim de nos opormos à concepção liberal que impede o seu desenvolvimento, pensaremos o instrumento jurídico da função social da propriedade rural a partir da concepção thompsoniana, segundo a qual a conquista dos direitos é resultado da disputa de ideologias e representa, através do estabelecimento de determinadas garantias, a imposição de limites ao exercício do poder pelo Estado. É nessa perspectiva que Thompson afirma existir “uma diferença entre o poder arbitrário e o domínio da lei” (THOMPSON, 1987, p.357). Nas palavras do historiador marxista britânico:

É verdade que, na história, pode-se ver a lei a mediar e legitimar as relações de classe existentes. Suas formas e seus procedimentos podem cristalizar essas relações e mascarar injustiças inconfessas. Mas essa mediação, através das formas da lei, é totalmente diferente do exercício da força sem mediações. As formas e a retórica da lei adquirem uma identidade distinta que, às vezes, inibem o poder e oferecem alguma proteção aos destituídos de poder. Somente quando assim são vistas é que a lei pode ser útil em seu outro aspecto, a ideologia. (THOMPSON, 1987, p.358).

A interpretação de Thompson nos leva a compreender que, embora seja necessária a clareza sobre as possíveis injustiças ocultas na lei, “o domínio da lei em si, a imposição de restrições efetivas ao poder e a defesa do cidadão frente às pretensões de total intromissão do poder” (THOMPSON, 1987, p.357) constituem um bem humano incondicional, pois a lei não teria sido imposta apenas de *cima para baixo*. Para o ex-diretor da *New Left Review*, a realidade demonstra a existência de um verdadeiro processo de luta pela lei, que, “enquanto ideologia, a qual pretende reconciliar os interesses de todos os graus de homens, sempre deve entrar em conflito com o sectarismo ideológico de classe” (THOMPSON, 1987, p.361). Tal concepção indica a noção

do direito como um “campo de conflito, no qual, na mesma medida em que os dominantes necessitam da lei para oprimir os dominados, estes últimos dela necessitam para se defender da fúria opressora dos primeiros” (MONDAINI, 2013, p.39), o que nos remete àquilo que a experiência atesta: “a luta faz a lei”.

Aqui cabe destacar que, dentre os direitos que passaram a ser garantidos, faz parte também o direito de propriedade privada - equivalente à liberdade patrimonial. Sob essa perspectiva, reconhecemos a contradição existente no seio da própria tradição dos direitos humanos, na medida em que a propriedade - enquanto principal instituição de sustentação da sociedade capitalista - é garantida como se elemento de direitos humanos fosse. Contrária a essa concepção, entretanto, a tese defendida por Fábio Konder Comparato, em “Ética: Direito, moral e religião no mundo moderno”, indica que a afirmação histórica dos direitos humanos constitui-se como um movimento marcadamente antagônico ao capitalismo e ao dogma da propriedade privada.

É justamente por reconhecer tal contradição, que pensamos o princípio da função social da propriedade rural - instrumento que compreende a garantia de direitos sociais, conquistados a partir das disputas de projetos de sociedade -, como instrumento de transformação social, pois este altera o próprio conteúdo do direito de propriedade e impõe limites à liberdade patrimonial, como pretendemos demonstrar ao longo deste artigo. No entanto, não podemos perder de vista que a função social da propriedade - enquanto princípio, direito e garantia estabelecidos na Constituição vigente -, apesar de representar um dispositivo que se opõe com vigor ao caráter privado e absoluto do direito de propriedade, apresenta-se como instrumento de reforma dentro dos limites da sociedade capitalista.

3 A ESTRUTURA AGRÁRIA E A REGULAMENTAÇÃO DO ACESSO À TERRA NO BRASIL

A realidade brasileira, como sabemos, não escapou às transformações que trouxeram consigo uma nova significação da terra e, como bem interpreta Marés (2003, p.45) na sua análise sobre a função social da terra no Brasil: “a terra deixa de ser terra e vira propriedade”. Para compreender a ocorrência dessas transformações e a incorporação do conceito de função social da propriedade rural no contexto brasileiro, é preciso realizar a tarefa de interpretar as particularidades do processo histórico do Brasil e a maneira através da qual se deu a organização agrária desde os tempos coloniais até a contemporaneidade, pois, de acordo com Caio Prado Júnior, o sentido da nossa evolução ainda se afirma por aquele caráter inicial da colonização e nele “se contém o passado que nos fez” (PRADO JÚNIOR, 2011, p.7).

A realização dessa tarefa, entretanto, exige uma dedicação que não caberá realizarmos no presente artigo, dada as condições de elaboração deste, de modo que situaremos, pontualmente, alguns elementos decisivos a respeito da história da organização agrária brasileira e os principais sistemas legais que passaram a regular o acesso à terra para, em seguida, analisarmos o conceito de função social da propriedade rural, propriamente dito.

Para Caio Prado Júnior (2011), são três os elementos fundamentais que determinaram a estrutura agrária do Brasil, a saber: a grande propriedade, a monocultura e o trabalho escravo - todos estes orientados à produção para exportação. Estes foram os pilares fundamentais nos quais se sustentou a organização agrária brasileira, marcada pela “permanente presença dos interesses vinculados à propriedade territorial na composição política do poder” (IAMAMOTO, 2012, p.136) e pela agricultura como viabilidade histórica para a acumulação de riquezas.

Ao assumirmos tal concepção, podemos pressupor a existência de uma verdadeira relação de continuidade entre a história de 500 anos do Brasil e a atual configuração da estrutura agrária - na qual o agronegócio é a força hegemônica -, tendo em vista a permanência da propriedade rural a serviço dos interesses do capital, que a enxerga desvinculada da sua condição de existência, qual seja: a função social da terra.

É, justamente, a partir desse pressuposto, que situaremos apenas alguns pontos de destaque no que diz respeito aos sistemas legais, instituídos ao longo da história do Brasil, que regularam o acesso à propriedade rural. Num primeiro momento, tivemos o sistema de sesmarias, que vigorou até 1822, depois o regime de posse, até 1850 e, em seguida, foi estabelecido o sistema de compra e venda de terras, a partir de 1850 (FAORO, 2008). Mas, somente depois da Independência, em 1822, o debate da questão agrária ganhou grande dimensão nos espaços de poder. Em parte, isso se deve à movimentação em torno do fim do trabalho escravo, levando a Coroa Portuguesa, preocupada com as suas consequências, a instituir, como reação, a primeira Lei de Terras (Lei nº 601, de 1850), que não alterou a estrutura agrária do país. Na verdade, ela trouxe fundamento jurídico para a mudança do significado atribuído à terra, visto que passou a normatizar a propriedade privada. A esse respeito, a historiadora Regina Gadelha assinala que:

A Lei de Terras aparecia agora como urgente e necessária, não mais dando prioridade à questão das terras e, sim, à necessidade da substituição dos braços escravos, consequência imediata da suspensão do tráfico, em uma sociedade que não pensava no escravo como trabalhador e, sim, como mero instrumento de trabalho. (GADELHA, 1989, p.160).

De forma a contrabalancear os efeitos da abolição do tráfico de escravos, a Lei de Terras teria servido, segundo a autora, à garantia

dos interesses capitalistas, uma vez que, ao interditar o acesso à terra pelos trabalhadores nativos e ex-escravos, os mantinha vinculados aos grandes proprietários.

No que diz respeito às questões normatizadas pela referida lei, o acesso à terra passou a se dar exclusivamente pelas pessoas que pagassem uma quantia em dinheiro à Coroa Portuguesa e a registrassem em cartório. Isso viabilizaria a disponibilidade de mão de obra nas fazendas sob a forma de trabalho assalariado e livre, com vistas à manutenção da população liberta dentro do latifúndio. A lei regulamentava, ainda, que os lavradores já assentados sobre a ocupação teriam reconhecida a posse da terra. Para o futuro, entretanto, pôs-se termo ao regime de posses, admitida a transmissão da propriedade apenas pela sucessão e pela compra e venda, limitando ainda mais o acesso à terra pelos trabalhadores rurais. Sendo assim, a consequência da Lei de Terras foi, na verdade, a consolidação da grande propriedade, referida por Stédile como “o batistério do latifúndio no Brasil” (STÉDILE, 2005, p.23) e, por Faoro, como uma “errata” do regime de sesmarias. A esse respeito, Faoro acrescenta que:

Os sistemas legais - a sesmaria (até 1822), a posse (até 1850), a venda e a concessão (depois de 1850) - traduzem conflitos e tensões, tentativas e objetivos harmônicos com o curso geral da economia. Dado o caráter agrícola do país, ‘essencialmente agrícola’, repete-se a toda hora, o regime de terra forma a base fundamental da expansão econômica (...) o verdadeiro núcleo ativo das forças atuantes na colônia e no império (FAORO, 2008, p. 466).

Foi, então, no cenário pós Independência (em particular, no período posterior à abolição do tráfico negreiro), de integração do Brasil ao regime de “livre comércio”, que ocorreram mudanças decisivas no que diz respeito à questão do acesso à terra, dentre as quais iden-

tificamos a regulação das relações privadas pelo legislativo, quando se iniciou uma movimentação em torno da normatização jurídica da propriedade como um direito privado e absoluto - que, em continuidade às Constituições de 1824 e 1891, veio a ser estabelecido no Código Civil Brasileiro de 1916, e mantido no Código de 2002, ambos inspirados no Código Napoleônico, de 1804 -, não logrando, por sua vez, modificar os interesses da elite agrária, que permaneceram sem grandes alterações. Ao contrário, “contribuiu para dificultar a tutela da posse nos casos em que a situação concreta não contém elementos do direito de propriedade ou é até contrária ao princípio proprietário” (OLIVEIRA, 2003, p.147), como é o caso das ocupações rurais “onde o aspecto mais relevante é o simples uso da terra para plantio ou para construção de moradia” (OLIVEIRA, 2003, p.147).

Considerando que a apropriação da terra figurou, ao longo da história, como principal eixo de sustentação da atividade econômica brasileira e que a codificação reguladora do direito de propriedade preservou a orientação liberal e individualista, não houve alteração na organização social no campo, que permaneceu sujeita aos interesses do mercado.

Manteve-se afastada legalmente, portanto, a necessidade material de modificação nas condições de vida no campo e do acesso à terra - fato gerador de lutas sociais que acabaram por forçar o processo legal de “relativização” do direito de propriedade. Necessidade material, lutas sociais e processo legal que se fizeram presentes, em maior ou menor grau, ao longo da história recente do Brasil.

De acordo com Marés, a luta empreendida pelos povos do campo, cada vez mais à margem da posse da terra, contra o latifúndio, “esteve latente no Brasil desde 1500, e foi severamente agravada nos últimos 150 anos” (MARÉS, 2003. p.104). Para Baldez, a população trabalhadora, sufocada pela classe dominante, somente alcançou voz nos

momentos de imposição da sua vontade, ou seja, através das lutas que, no contexto rural, envolveram a questão do acesso à terra. A esse respeito, recorda-se que:

Nesta mal lembrada Pindorama de rios e florestas, ‘uma terra em que se plantando tudo dá’ – eu diria, se o povo plantasse –, são referências gloriosas a Federação de Palmares, um Estado negro libertário construído na terra branca da colônia portuguesa; a Cabanagem, luta dos miseráveis do Pará contra o poder colonial; a epopeia de Canudos, duro enfrentamento contra o latifúndio; o Contestado, luta cruenta pela posse da terra tomada do povo para financiar a construção da ferrovia São Paulo – Porto Alegre [...] Todas envolvendo a terra, ou diretamente a conquista da terra. No campo e na cidade contra o capital, na área rural por vários movimentos estratégicos, com destaque para o bem organizado e politizado MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (BALDEZ, 2014, p.214).

Foram lutas que, na base, reagiram em primeiro lugar à ofensiva da elite política e econômica, protegida pelo sistema jurídico que tradicionalmente prestigiou o caráter privado da terra. Estas lutas reivindicavam, por princípio, a manutenção da vida, sendo a posse da terra o meio através do qual encontrar-se-ia a resposta a tal reivindicação, pois a ela estão associadas o que Baldez (2014) chama das duas necessidades fundamentais da mulher e do homem, a saber: alimentar-se e morar.

Para Baldez, a população do campo não dispõe dos instrumentos mínimos e indispensáveis à necessidade de alimentação, moradia e, conseqüentemente, à condição de vida digna. Há que se destacar, neste ponto, que, mesmo os que conseguem trabalho, “continuam submissos à juridicidade imposta ao conceito ético de posse” (BALDEZ, 2014, p.216). A respeito do conceito de posse - que, para o

autor, é o próprio fundamento da vida -, Hernandez Gil, citado por Baldez (2014), afirma que:

(...) a posse é a garantia das mais fundamentais necessidades do homem e da mulher, a necessidade de alimentar-se e a necessidade de morar. Não há forma de pensar as necessidades alimentícia e de morar sem a pressuposição da posse. Mas a apropriação do conceito de posse pelo direito fez dele, pela normatização, um efeito do direito de propriedade, isso sem se dar conta, ou dando-se conta e não levando a sério, de que o sentido da vida está nos fatos e no entrechoque das contradições sociais e econômicas e não na lei ou na norma em si, e que vezes há em que a práxis engendrada no processo histórico reage à norma e revolta-se contra ela, libertando-se e produzindo novos direitos que, inevitavelmente, terão conteúdo de posse (BALDEZ, 2014, p.219).

O propósito dos Códigos Civis brasileiros foi, exatamente, normatizar a submissão da posse aos efeitos da propriedade privada, numa tentativa de anular o que se encontra no mundo fático e no efetivo exercício dos requisitos inerentes ao direito de propriedade tal como regulado atualmente - dentre os quais encontra-se a função social da terra, condicionante daquele direito, como veremos adiante.

Levando-se em consideração o fato de que vivemos sobre um terreno atravessado por “batalhas de ideias”, pensamos ser exatamente este o caminho por meio do qual apresentam-se as possibilidades para a transformação das condições do acesso à terra em nosso país. Sabemos que a história brasileira nos apresentou, e continua apresentando, forças populares organizadas para a “conquista da hegemonia, no curso de uma difícil e prolongada ‘guerra de posições’” (COUTINHO, 1989, p.135), no sentido gramsciano, para a consolidação de uma democracia entendida como socialização do

poder. Do nosso ponto de vista, a propriedade, enquanto direito privado e absoluto, não poderia escapar à “batalha das ideias” – na qual a função social da propriedade afirma-se como alternativa -, devendo figurar como alvo a ser combatido para que a “cerca jurídica construída em torno da terra para proteger, no campo, antes o latifúndio e hoje a agroexportação” (BALDEZ, 2014, p.215), venha a desmoronar.

Já no período compreendido entre os anos de 1946 e 1964, viveu-se uma forte disputa de projetos. Para além da mobilização de um numeroso contingente operário industrial, houve naqueles anos a afirmação do trabalhador rural enquanto sujeito político organizado, com uma mobilização que possibilitou a conquista de importantes direitos. Foi nesse contexto que cresceram “as tensões no campo, com a organização das Ligas Camponesas, em função da inexistência de uma reforma agrária consistente e da imensa concentração da terra” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.110).

As mobilizações populares do referido período trouxeram o projeto de reforma agrária inserido nas chamadas reformas de base que marcaram o início da década de 1960. Tal projeto, além dos seus objetivos próprios, cumpriu o papel de se contrapor à “estagnação conservadora e o retrocesso autoritário” (RIBEIRO, 1987, p.109), e buscou a abertura de uma nova etapa de reestruturação política, social e econômica. Segundo Ribeiro (1987), apesar da grande mobilização popular e da participação dos partidos políticos de esquerda, esse projeto de reforma agrária foi derrotado.

No início do regime autoritário, a reforma agrária foi retomada, mas não com um debate na sociedade ou com um projeto em que sindicatos, partidos, associações e toda a população pudessem participar e opinar. Na verdade, o tema foi retomado, de acordo com Ribeiro (1987, p.109), “retirando da gaveta o Estatuto da Terra”.

No plano da mobilização social e política, isso criou uma dificuldade muito grande ao nosso projeto de Reforma Agrária. Já que ela pretende ser realmente uma Reforma Agrária, representa justamente a desapropriação por interesse social da propriedade privada que não cumpre a sua função social, mas isso dentro de um regime que é baseado na propriedade privada, nas condições institucionais em que estamos vivendo. E, por mais delicada e ordenadamente que ela seja feita, provoca sempre um choque no eixo do regime capitalista, que é justamente a propriedade privada. E a reação a ela, portanto, é muito grande (RIBEIRO, 1987, p.109).

Na década seguinte, em plena ditadura, Guimarães (1979) aponta que o perfil estrutural da agricultura brasileira foi moldado pela conhecida estratégia da “modernização conservadora”, que apresentou as marcas da concentração agrária. Em boa medida, essa estratégia se baseou na ampla oferta de crédito público subsidiado, não só nas áreas tradicionais, onde já predominava a grande exploração, como na chamada fronteira agrícola, sem, contudo, de acordo com Ribeiro (1988,), interferir na propriedade com vistas a lhe alterar os sistemas de posse e uso da terra ou lhe conduzir a uma reforma agrária. Nesse sentido, consideramos que tal estratégia se contrapõe, tanto no conceito como em termos objetivos, ao princípio da função social da terra.

Para Ribeiro (1988), as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela persistência e reforço da concentração de terra, que serviu aos mecanismos do modelo de modernização agrícola então vigente, caracterizadas principalmente pelo crescimento reduzido dos produtos para o mercado interno e o crescimento acelerado, por sua vez, das culturas modernas, em geral vinculadas à agroindústria e destinadas à exportação.

A voracidade, desde então demonstrada na ocupação das terras indígenas, quilombolas e de posseiros e na exploração do trabalhador

rural – sendo recorrentes os casos de condições análogas ao trabalho escravo -, deu causa a inúmeros conflitos no campo e demonstram a natureza do modelo político, social e econômico no qual se apoia a estrutura agrária brasileira. A alternativa a esse modelo de modernização agrária seria, para Ribeiro (1988), sua substituição pela construção de um novo formato de relações intersetoriais, no qual caberia à agricultura duas funções básicas, a saber:

A expansão marcada da produção de bens alimentares de primeira necessidade e aumento da capacidade do setor de absorver força de trabalho. A característica principal, inovadora e dinâmica deste novo modelo seria justamente a ampliação da capacidade de geração de emprego da agricultura, dela decorrendo (...) o aumento da produção de bens alimentares. É claro que a ampliação do emprego só se torna possível com a fixação do homem no campo, e essa fixação passa pelo crucial problema da posse e uso da terra. Ou seja, não é possível manter com estabilidade o homem no campo sem garantia de posse e uso da terra (RIBEIRO, 1988, p.104).

Ora, se admitirmos que a reforma da estrutura agrária é necessária para a transformação, de fato, da realidade do campo no Brasil, de tal maneira que as condições de acesso à terra correspondam às garantias básicas da vida humana, é também imperativo admitir a “relativização” ou mesmo a modificação do conceito de direito de propriedade e a instituição da sua função social como princípio, direito e garantia constitucional, que condicione o exercício daquele direito.

4 A INCORPORAÇÃO DO CONCEITO DE FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NO PLANO JURÍDICO BRASILEIRO

Apesar da demora da legislação brasileira em recepcionar o instituto da função social da propriedade, nossas Constituições do século XX permitiram “em seus textos que a lei promovesse uma intervenção na propriedade privada” (MARÊS, s/d, pp.190-1). Encontramos o primeiro sinal da modificação no conceito do direito de propriedade, que passou a ser condicionado ao interesse coletivo, na Constituição Federal de 1934, com o instituto da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, posteriormente confirmado nas Constituições de 1946 e 1967 e, ainda, no Estatuto da Terra, de 1964. Trata-se de um novo entendimento, segundo o qual a propriedade obriga o proprietário, no sentido de condicionar-lhe ao dever de exercer determinadas finalidades que são inerentes ao direito, deixando de ser, a propriedade, “um direito absoluto, cuja utilização deveria atender unicamente aos interesses do proprietário, na forma da concepção liberal que então prevalecia” (DIDIER, 2014, p.6).

Tal entendimento teve na Constituição Mexicana, de 1917, e na Constituição de Weimar, de 1919, seu reconhecimento inicial. A primeira traz consigo uma forte marca de conteúdo agrário e, como instrumento jurídico, é “mais completa e profunda que a alemã porque não apenas condiciona a propriedade, mas a reconceitua” (MARÊS, 2003, p.93). Inspirado nas referidas Constituições, o texto da nossa Carta Constitucional de 1934 adotou, em seu Artigo 113, a seguinte redação: “é garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar” (DIDIER, 2014, p.7). A respeito desta Constituição e da introdução do conceito de função social da propriedade, propriamente dito, no ordenamento jurídico brasileiro, o jurista Fredie Didier, apresenta as seguintes considerações:

Apesar de tal diploma ser considerado como marco da função social da propriedade no Brasil, a redação final foi – em certa medida – conservadora. No sentido, Rodrigo Mazzei registra que o texto de 1934 poderia ter sido, entretanto, bem diferente, caso tivesse a Assembleia Nacional Constituinte adotado o Projeto Itamarati, remetido à mesma em novembro de 1933 pelo Governo Provisório. No projeto que foi rejeitado, há flagrante influência das ideias defendidas por León Duguit, com radical postura de adoção à concepção de função social da propriedade, conforme se verifica do seu art. 144 (‘Art. 144. É garantido o direito de propriedade, com conteúdo e os limites que a lei determinar. §1 A propriedade tem, antes de tudo, uma função social e não poderá ser exercida contra o interesse coletivo’) (DIDIER, 2014, p.7).

Também não será a Constituição de 1946 a incorporar o conceito de função social da propriedade ao seu texto, ainda que seus traços já estivessem identificados na Constituição anterior, como vimos. Em discurso pronunciado na Assembleia Nacional Constituinte, o então senador comunista Luiz Carlos Prestes argumentava a necessidade da mudança no conceito da propriedade, propondo emenda que substituísse a redação vigente pela seguinte: “É garantido o direito de propriedade, desde que não seja exercido contra o interesse social ou coletivo ou quando anule, na prática, as liberdades individuais proclamadas nesta Constituinte ou ameacem a segurança nacional” (STÉDILE, 2005, p.26). Ainda na tentativa de modificação do conceito de propriedade monopolista da terra, o senador sugere a mudança no texto de outro dispositivo, para que fosse estabelecido que o direito de propriedade e seu uso fossem “condicionados ao bem-estar social, de modo que permitam a justa distribuição deles com igual oportunidades para todos” (STÉDILE, 2005, p.27). Concretamente, na Carta de 1946, em seu Artigo 141, §16, os termos

incorporados para o condicionamento do direito de propriedade ao interesse e bem estar coletivo foram os seguintes: “É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro” (BRASIL, 1946, s/p)⁶.

Ainda que já contidas as raízes do que viria a ser estabelecido como função social da propriedade, tendo em vista as mobilizações em torno da mudança do conceito atribuído ao direito de propriedade privada, este princípio somente foi incorporado no Estatuto da Terra, de 1964. Não podemos perder de vista, entretanto, que esse Estatuto, adotado em pleno período da ditadura civil-militar, apesar dos seus termos e normas mais humanizadas, não respondeu às reivindicações populares e não modificou a tradição latifundiária do Brasil. Ao contrário, “a ideologia da supremacia da propriedade privada sobre qualquer benefício social” (MARÉS, 2003, p.110) foi mantida. Esse contraditório se amplia se considerarmos também a proteção da propriedade segundo os termos absolutos do então vigente Código Civil, de 1916. Para Marés (2003, p.113) , “apesar da novidade do conceito de função social da propriedade introduzido no nunca aplicado Estatuto da Terra, a situação não ficou tão diferente dos séculos anteriores”:

A Lei é de 1964, depois dela sobrevieram 20 anos de ditadura militar e mais quase outro tanto de governos neoliberais, que fizeram com que a reforma agrária, pensada como alteração da ordem fundiária, sempre contasse com a má vontade dos Governos e fantástica pressão contrária do sistema. Talvez a lei nem tenha tido culpa! O fato é que mesmo com a Lei de 1964, omissa quanto à consequência do não

6 A citada redação da Constituição Federal, de 1946, encontra-se disponível no site do Palácio do Planalto, no link http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 15, jan., 2015.

cumprimento da função social, era possível a interpretação de que uma terra sob domínio privado que não cumpra a função social não tem as garantias jurídicas do sistema. Em momento algum, porém, a elite jurídica nacional ousou admitir, ou sequer pensar nesta possibilidade (MARÉS, 2003, pp.113-4).

Passados mais de vinte anos da promulgação do Estatuto da Terra, o conceito do direito de propriedade volta a ser objeto de discussão na Assembleia Nacional Constituinte eleita em 1986. Em função da grande mobilização popular que levou à convocação desta Constituinte, o debate sobre a função social da propriedade rural alcançou o seu ápice, levando a chamada “Constituição cidadã” a reconhecê-la como princípio, direito e garantia fundamental, devendo a legislação infraconstitucional, por sua vez, impedida de receber interpretação de forma isolada, orientar-se em conformidade com as disposições estabelecidas pela Constituição Federal, de 1988, face à existência de uma hierarquia jurídica.

5 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A década de 1980 foi marcada por fortes e decisivas reivindicações dos movimentos populares que buscavam interferir na agenda política desse período, pautando alguns eixos na Constituinte de 1987/1988, a exemplo da reforma agrária, numa verdadeira luta pela radicalização da democracia. Apesar das reações conservadoras, a Constituição de 1988 apresenta avanços ao enfrentar o caráter privado e absoluto do direito de propriedade, e “talvez seja essa a exata razão do esforço tão grande das oligarquias no sentido de modificá-la, alterá-la, para empalidecer seu [...] caráter emancipatório” (MARÉS, 2003, p.115).

Antes, preponderava a concepção segundo a qual a função social não alteraria a essência do direito de propriedade, se tratando apenas de uma atividade externa, espécie de qualificação que se soma ao direito. Entretanto, a partir da Constituição de 1988, que se confrontou fortemente com o caráter privado e absoluto do direito de propriedade, muda o entendimento a seu respeito, pois todo o texto constitucional não deixa dúvidas de que o objeto da função social é a própria terra e não a propriedade enquanto direito, já que, na realidade, não é esta última quem cumpre a função social, pois se trata de uma abstração, segundo Marés (2003).

Numa sociedade que tem a propriedade privada como eixo central de seu funcionamento, a garantia da função social da propriedade como princípio constitucional representa um avanço “porque faz prevalecer a condição à propriedade, a vida ao direito individual” (MARÉS, 2003, pp.116-7). É preciso questionar, entretanto, a maneira através da qual se faz a leitura e a aplicação direta do dispositivo da função social da propriedade: se alinhada ao direito fundamental, ou se contrária à norma.

É nítida a transformação ideológica da Constituição Federal de 1988, tendo em vista a garantia, conforme estabelecido pelo Artigo 5º, inciso XXII, de que “a propriedade atenderá à sua função social” (BRASIL, 1988/2008). A Constituição reafirma ainda a função social da propriedade como princípio constitucional no inciso III, do Artigo 170, do Título VII, denominado *Da ordem econômica e financeira*. Este Título dedica um capítulo específico para abordagem da política agrícola e fundiária e da reforma agrária - primeira Constituição brasileira a fazê-lo -, no qual se define a função social da propriedade rural através da seguinte redação:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III – observância nas disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988/2008).

Compreende-se, com clareza, o posicionamento constitucional no sentido de que traz ao direito de propriedade o caráter coletivista, determinando que a propriedade que faz a terra cumprir sua função social está protegida e, mesmo que seja rentável, caso não cumpra a função social, não terá a proteção da garantia privada do direito. A propriedade, de acordo com Marés (2003, p.125), “que não cumpre sua função social é uma espécie de coisa de ninguém, desapropriável, mas também ocupável, por quem puder fazê-la útil à sociedade”, não sendo possível, em tese, outro entendimento de uma Constituição tão preocupada com aspectos sociais, como a de 1988. A esse respeito, Oliveira (2006) faz as seguintes considerações:

A Constituição de 1988 consolidou novo paradigma para o direito de propriedade, que não pode ser ignorado. A função social da propriedade está orientada pelos princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana, da valorização do trabalho e da livre iniciativa tutelados nos artigos 1º e seguintes da Constituição [...] No texto constitucional, o instituto da propriedade recupera a sua dimensão humana porque se encontra submetido ao objetivo de promover o bem-estar social (OLIVEIRA, 2006, pp.151-2).

Ou seja, o instituto da função social da propriedade rural se destina à garantia dos direitos de quem, não sendo proprietário, sofre os efeitos do mau uso ou não uso da terra. Estes efeitos não dizem

respeito, unicamente, à questão da posse ou não da terra, mas do que a ela se vincula, pois sabemos que daí deriva um conjunto de direitos sociais – sejam às condições dignas do trabalho, à alimentação ou à moradia. Não é a concentração da terra por si só que enseja a efetivação do princípio da função social da propriedade e a reforma agrária, mas sim a repercussão da configuração da estrutura agrária tal qual encontramos hoje, e os impactos por ela causados aos povos do campo no que diz respeito à destituição dos seus direitos.

6 OS OBSTÁCULOS MATERIAIS DE UMA ARCAICA ESTRUTURA AGRÁRIA QUE SE REATUALIZA

Uma análise preliminar nos leva a considerar a existência de uma linha de continuidade no que se refere aos fundamentos da estrutura agrária brasileira - tendo em vista as ponderações realizadas até aqui -, que se prolonga, na década de 1990, ápice da ofensiva neoliberal, com a ampla abertura comercial empreendida pelo Brasil e a definição dos contornos do setor primário exportador, denominado produtor de commodities. O mesmo arranjo foi preservado e priorizado nos anos 2000, com o avanço na participação e consolidação desse segmento, tanto na estrutura produtiva, como na estrutura de poder, dada a continuidade da chamada “primarização” da economia e da expansão das grandes empresas do agronegócio no Brasil, que estão sob o comando dos detentores do poder financeiro.

Tal concepção conduz à identificação de que, hoje, a propriedade rural brasileira tem servido ao modelo predominante na configuração da estrutura agrária do Brasil, que corresponde ao que se convencionou chamar de agronegócio. Este modelo, hegemônico, sujeito aos interesses do mercado, senta suas bases, justamente, na grande exploração monocultora para exportação, além de outros elementos, não divulgados, que podem ser encontrados nos rincões do país.

A respeito dos efeitos produzidos pelo agronegócio, apresentamos aqui algumas informações fornecidas pelo cadastro de imóveis do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), levantadas entre os anos de 2003 e 2010, através de declarações dos proprietários de terras – o que nos leva a pensar que os índices sejam talvez ainda maiores -, que, conforme descrito na tabela abaixo⁷, demonstram o aumento da concentração e da improdutividade da terra no país.

Tabela 1 - Evolução da concentração da propriedade da terra, medida pelos imóveis – 2003/2010, Brasil

Classificação imóveis		2003		2010		Crescimento da área por setor 2003/2010(%)	
	Número	Área (ha)	Peso s/ área (%)	Número	Área	Peso s/ área (%)	
Minifúndio	2.736.052	38.973.371	9,3	3.318.077	48.684.657	8,2	19,7
Pequena propriedade	1.142.937	74.195.134	17,7	1.338.300	88.789.805	15,5	19,7
Média propriedade	297.220	88.100.414	21,1	380.584	113.879.540	19,9	29,3
Grande propriedade	112.463	214.843.865	51,3	130.515	318.904.739	55,8	48,4
a) Improdutiva	58.831	133.774.802	31,9	69.233	228.508.510	40	71
b) Produtiva	54.132	81.069.063	19,4	61.282	90.396.229	15,8	11,5
Total - Brasil	4.290.482	418.456.641	100	5.181.645	571.740.919	100	36,6

Fonte: Cadastro do Incra – Classificação segundo dados declarados pelo proprietário e de acordo com a Lei Agrária /93

De acordo com a tabela, mais de cem milhões de hectares foram integrados à fração de terras que está sob o controle dos latifundiários e, para além desta constatação, é possível identificar o aumento,

⁷ A tabela foi obtida no site da Revista Fórum, em uma matéria sob o título *100 milhões de hectares passaram para o controle de latifundiários desde 2003*, divulgada em 5 de janeiro de 2015, também publicada em outras fontes, para questionar a declaração da Ministra Kátia Abreu no seu discurso de posse.

mais do que das áreas produtivas, do número de áreas improdutivas. Sobre este último quesito, destacamos que a produtividade⁸, configurada como um dos critérios para desapropriação para reforma agrária, tem servido aos interesses dos grandes proprietários na medida em que a suposta confusão entre os conceitos de produtividade e função social da propriedade lhe servem para escapar às garantias dos direitos sociais protegidos pela última.

Outrossim, os dados fornecidos pela Comissão Pastoral da Terra demonstram que o ano de 2013 “ratifica a tendência que vem se afirmando desde os anos 1970, que consagra a hegemonia do latifúndio moderno-colonial” (CPT, 2014, pp.18-9), e estabelece uma “geopolítica da despossessão, sendo as maiores vítimas as populações que tradicionalmente ocupam o território” (CPT, 2012, p.7). Nesse sentido, os geógrafos Carlos Walter Porto-Gonçalves e Danilo Pereira defendem a ideia de que:

Desde os anos 1970, com a ditadura, uma nova fase de desenvolvimento nas relações de poder se abriu por meio da tecnologia ratificando o padrão de poder moderno-colonial do latifúndio, suas monoculturas de exportação e a violência de classe/étnico-racial, traços característicos desse padrão de poder que nos governa há 500 anos! (CPT, 2014, p.18).

8 É preciso chamar atenção para o fato de que o debate a respeito dos critérios de produtividade da terra são de máxima relevância porque este é um elemento-chave para compreender a discussão sobre a função social da propriedade. Hoje, a produtividade da terra serve como condicionante, estabelecido na Constituição vigente, para a desapropriação com fins de reforma agrária. Seus parâmetros, entretanto, são de 40 anos atrás, o que dificulta, senão impede, o reconhecimento da função social da propriedade rural, de modo que a discussão sobre sua atualização é, também, fundamental para viabilizar a transformação da realidade vivida pelos trabalhadores rurais.

Assim, por meio das análises até aqui realizadas, reafirmamos nossa proposição, segundo a qual existe um movimento de continuidade no processo sócio-histórico de formação da estrutura agrária brasileira até sua atual configuração. Proposição esta que nos leva a questionar a permanência da propriedade rural como instrumento que viabiliza a acumulação de riquezas, de maneira, não apenas desvinculada, mas em contradição à garantia constitucional da função social da propriedade.

Sendo assim, apesar da função social da propriedade rural, e os direitos a ela inerentes, estar garantida constitucionalmente, constatamos a existência de obstáculos à sua efetivação, pois “para que a possibilidade venha a ser realidade, deve enfrentar um emaranhado de fatores, contra os quais, normalmente, a legislação é frágil se não convergirem outros ‘elementos da realidade política’” (MELO, 2012, p.85). Afinal, “mais do que o direito posto, decisiva é a dinâmica das relações sociais que o engendra e lhe imprime eficácia ou o conserva inerte” (TRINDADE, 2011, p.197).

Daí deriva a importância de questionarmos os elementos de determinação que têm servido aos constantes impedimentos à efetivação da função social da terra, pois caminha a passos largos a expansão do agronegócio e, portanto, do processo que faz da terra uma mercadoria à serviço dos interesses da elite agrária brasileira, inteiramente desvinculada do interesse social da coletividade. Isto é, trata-se compreender como o poder político, o poder financeiro e o aparato burocrático do Estado têm criado e encontrado espaço na legislação, e fora dela, para impor complicações e exigências que logram impedimento à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, conduzindo a atuação dos profissionais do direito e os tornando agentes de determinações políticas, sociais e econômicas em cada contexto histórico, nem sempre como defensores da justiça no campo.

Nesse cenário, decisiva é a luta pelo acesso à terra empreendida pelas classes subalternas – com destaque para a atuação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que se caracteriza como movimento popular de massa e, nessa condição, constitui um destacado agente de transformação - com vistas à concreta efetivação da função social da propriedade rural como instrumento de garantia dos direitos humanos e consolidação da democracia, aqui entendida como socialização do poder e não como manutenção das regras do jogo.

REFERÊNCIAS

BALDEZ, M. L. A nova constituinte e a representatividade do trabalhador. In: RIBAS, L. O. (org.). **Constituinte exclusiva**: um outro sistema político é possível. São Paulo: Expressão Popular, 2014. pp. 211-21.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 15, jan., 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Editoria Atlas S.A., 2008, 29ª ed.

COMPARATO, F. K. **Ética**: direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

JÚNIOR, F. D. **A função social da propriedade e a tutela processual da posse.** Disponível em: <<https://direitosreais.files.wordpress.com/2009/03/a-funcao-social-e-a-tutela-da-posse-fredie-didier.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

FAORO, R. **Os donos do poder.** São Paulo: Editora Globo S/A, 2008.

FLEIG, M. Autonomia na pós-modernidade: um delírio?. **Cadernos IHU ideias**, ano 5 – nº 86. São Leopoldo: Unisinos, 2007.

GADELHA, R. M. F. A lei de terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. **Revista de História**. n.120 São Paulo jul. 1989. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/18599>>. Acesso em: 10, jan., 2015.

GUIMARÃES, A. P. **A crise agrária.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempos de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2012.

JÚNIOR, C. P. **Formação do Brasil contemporâneo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

MARÊS, C. F. A função social da terra. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

_____. **Função social da propriedade.** Disponível em: <<http://www.itcg.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=79>>. Acesso em: 4, fev., 2015.

MELO, T. **Direito e ideologia: um estudo a partir da função social da propriedade rural.** São Paulo: Outras Expressões, Dobra Editorial, 2012.

MONDAINI, M. **Democracia e direitos humanos sob fogo cruzado**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2013.

OLIVEIRA, F. C. **Hermenêutica e tutela da posse e da propriedade**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RIBEIRO, I. O. **Agricultura, democracia e socialismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

STÉDILE, J. P. (Org.) **A questão agrária no Brasil 1**. O debate tradicional: 1500-1960. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

_____. **A questão agrária no Brasil 3**. Programas de reforma agrária: 1946-2003. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

THOMPSON, E. P. **Senhores e caçadores**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

TRINDADE, J. D. L. **História social dos Direitos Humanos**. São Paulo: Peirópolis, 2011.

4 A COLONIZAÇÃO DA AMAZÔNIA BRASILEIRA: ELEMENTOS PARA O DEBATE DA DESIGUALDADE SOCIAL NA REGIÃO

Nádia Socorro Fialho Nascimento

*Em memória do mestre **Denis Bernardes**, com quem troquei idéias, durante a realização do PROCAD na UFPE, sobre as raízes históricas da condição de desigualdade das regiões Norte e Nordeste do Brasil e que, infelizmente, não puderam ser materializadas numa publicação conjunta. E, na sequência, em memória do mestre **Eduardo Galeano**, que partiu quando eu finalizava esse texto, usando muito de suas idéias para trazer à luz, notas sobre as raízes históricas da sangria da América Latina. E para Aluizio Leal, em vida, por tudo o que aprendi e aprendo. A eles minha gratidão.*

INTRODUÇÃO

Assim como da primeira vez, o conjunto dos textos apresentados pelos autores dessa Coletânea se inscreve no âmbito da temática “questão social e direitos sociais na Amazônia e no Nordeste brasileiro”, e visa oferecer reflexões sobre duas realidades brasileiras marcadas por profundas desigualdades sociais. Em nosso caso, optamos por socializar algumas notas sobre os processos históricos que, ao conformarem a sociedade capitalista, produziram desigual-

dades sociais que se revelam dramáticas em sociedades herdeiras da sina colonial, como o são a sociedade brasileira e nesta a sociedade amazônica.

Essa opção se deu por duas razões. Primeiro como resultado de nosso interesse permanente em refletir sobre o papel das sociedades colonizadas – em especial na América Latina –, no contexto da acumulação capitalista. Segundo pela intenção de homenagear a memória do historiador alagoano e professor da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) Denis Antonio de Mendonça Bernardes (1948-2012), com quem tive a honra de trocar idéias sobre as raízes históricas da condição de desigualdade na Amazônia e no Nordeste brasileiro. Quando de nossa participação no ano de 2010 do estágio pós-doutoral na UFPE¹ tivemos a oportunidade de acompanhar a disciplina ministrada pelo professor Denis, ocasião em que pude aprender com ele, num breve mergulho histórico, sobre a formação do Nordeste brasileiro. Numa de suas aulas, sabendo que meus estudos enfocavam a formação da Amazônia brasileira, o mestre me instou a apresentar a realidade regional aos colegas da turma. Não pude me furtar dessa oportunidade, e disso surgiu o interesse no diálogo sobre as duas realidades, avançando na troca de idéias que pudessem, inclusive, reunir a UFPA e a UFPE para dialogar sobre a formação histórica da Amazônia brasileira e do Nordeste. Por diversas razões esse diálogo não avançou.

1 Por meio do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica - Ação Novas Fronteiras (PRO-CAD/NF-CAPES/2009-2015), foi firmado projeto de cooperação – no âmbito dos programas de pós-graduação em Serviço Social - entre a Universidade Federal do Pará (UFPA) e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), intitulado “Questão Social e Direitos Sociais na Amazônia e no Nordeste Brasileiro”. Essa cooperação possibilitou o Pós-Doutoramento de três docentes de Serviço Social da UFPA e o Mestrado Sanduíche nove estudantes no PPGSS/UFPE, além da publicação da I Coletânea de textos “O avesso dos direitos: Amazônia e Nordeste em questão”, em 2012.

Quando o professor Denis esteve em Belém para participar do I Colóquio promovido pelo PROCAD UFPA/UFPE, em 2011, trocamos publicações e na ocasião fui presenteada com um pequeno livro de sua autoria intitulado “Um império entre repúblicas”. Já no início da obra, quando o autor é indagado sobre a importância do estudo do século XIX para a compreensão do nosso presente, o professor Denis argumenta que a consolidação do capitalismo, naquele século, a ligação entre ciência e indústria, a formação da classe operária e das primeiras doutrinas socialistas, bem como o surgimento do marxismo e do imperialismo já são elementos suficientes para indicar o quanto nossa “contemporaneidade tem suas raízes no século passado e, portanto, a importância do seu conhecimento para nosso presente” (BERNARDES, 1997, p. 11). As palavras do professor Denis bem ilustram a importância dos estudos sobre a consolidação do capitalismo e a formação histórica do Brasil e, nesse contexto, do Nordeste e da Amazônia brasileira, para a compreensão das desigualdades sociais presentes nas realidades em questão. A apreensão dos processos históricos a partir da economia política crítica é a base teórica sobre a qual nos apoiamos para socializar estas notas sobre os processos que constituíram a sociedade capitalista em sua totalidade e as particularidades da sociedade brasileira e amazônica. Parte-se do pressuposto de que aqueles processos desencadeados a partir do colonialismo europeu – especialmente o ibérico -, na região amazônica, lograram produzir a desestruturação dos modos de vida da população autóctone a partir da exploração desenfreada e contínua dos recursos naturais presentes, necessários ao processo de produção capitalista.

Para a exposição do texto recorreremos a uma bibliografia formada basicamente, mas não exclusivamente, por autores da tradição marxista, quando não à própria obra marxiana. Na melhor tradição dos clássicos, marxistas ou não, são destacados pensadores como Rosa

Luxemburgo, Leo Huberman, Karl Polanyi, Ernest Mandel, Tomas Bottomore e Eric Hobsbawn. Destaque especial merece ser dado à obra do escritor e jornalista uruguaio Eduardo Galeano pela contribuição definitiva aos estudos sobre a América Latina e à formação da autora. Como não poderia deixar de ser, recorreremos também à bibliografia de autores brasileiros que se debruçam sobre a região amazônica, onde o destaque fica por conta da contribuição do professor amazônida Aluizio Lins Leal que, com sua obra “Uma sinopse histórica da Amazônia” (2010), repõe no devido lugar as análises sobre o papel da região no desenvolvimento capitalista.

O texto aborda a acumulação primitiva que se realizou sobre as vastas colônias dominadas pelas nações imperialistas e que foi direcionada no sentido de reforçar a exportação das matérias-primas necessárias à acumulação de capital através da obtenção, especialmente dos recursos naturais, em condições excepcionalmente vantajosas. Na sequência, tomando por base Leal (2010), o texto avança pelo período exploratório da Amazônia, até a fundação de Belém no ano de 1616 e a subordinação da região às nações capitalistas emergentes, especialmente a Inglaterra, por força da subordinação econômica de Portugal àquele país. Merece destaque nesse momento a expansão da economia gomífera assentada na Amazônia, quando o nascente capitalismo inglês, em conjugação com o avanço científico da época, produziram uma busca desenfreada por matérias-primas que pudessem suprir as necessidades então geradas. Trata-se do período em que a Amazônia é inserida de forma subalternizada no mercado mundial – na virada do século XIX para o século XX – através da produção da borracha, que chegou a se constituir no principal produto da pauta de exportações brasileiras. Quando a produção da borracha nas possessões britânicas suplantou a produção na Amazônia, seguiu-se um longo e perverso período de decadência econômica e social que atingiu, especialmente, a população local. Esse período

encerra-se, juntamente com o texto, com as reflexões de Leal (2010) sobre a retomada da produção da borracha dessa feita para atender à demanda pelo produto por parte das nações envolvidas na segunda guerra mundial. A partir daí se dá o que o autor da sinopse histórica da Amazônia chama de quarto período, marcado pela redefinição da divisão internacional do trabalho momento a partir do qual se delineiam, pelo planejamento estatal, os processos que produziram o aprofundamento da exploração de recursos naturais necessários ao processo de acumulação capitalista mundial e que conduziram a sociedade local a níveis extremos de pauperização e desigualdade social em relação ao restante do país. Esse é um capítulo à parte da história da Amazônia.

Quisera ter aqui reunidas reflexões em conjunto com o professor Denis Bernardes que pudessem, a partir do diálogo estabelecido com ele e de sua longa experiência intelectual, acadêmica e política, alimentar o debate sobre as desigualdades sociais produzidas historicamente nas sociedades colonizadas, iluminando assim os estudos sobre as multifacetadas expressões da “questão social” na Amazônia e no Nordeste brasileiro. Esse é um desafio a ser superado.

1 A ACUMULAÇÃO PRIMITIVA E A DESTRUIÇÃO DA PROPRIEDADE COMUNAL.

O modo de produção capitalista² (MPC) resultou de um longo processo de acumulação de capital, o qual ocorreu em meio

2 Embora Marx não tenha utilizado esta expressão num único sentido, destacamos aqui que – com base no autor –, é a práxis humana que constrói, pela vontade coletiva, as relações de produção que, ao lado das outras relações sociais e das forças produtivas, dão origem a um **modo de produção**. “O conceito de forças produtivas de Marx abrange os meios de produção e a força de trabalho. [...] As relações de produção são constituídas pela propriedade econômica das forças produtivas. No capitalismo, a mais fundamental dessas relações é a propriedade que a burguesia tem dos meios de produção, ao passo que o proletariado possui apenas a sua força

a uma série de transformações³ políticas, econômicas, culturais e sociais, historicamente localizados a partir do século XV. Segundo Hunt (1989, p. 25), “o capitalismo como sistema econômico, político e social dominante surgiu muito lentamente, num período de vários séculos, primeiro na Europa Ocidental e, depois, em grande parte do mundo”. Abstraindo-se os demais fenômenos⁴ apontados na obra marxiana para explicar o desenvolvimento capitalista, destacamos aqui a acumulação primitiva – e o sistema colonial a ela inerente –, como vetor fundamental para o desenvolvimento do capitalismo. Na verdade, diz Marx, as condições, nada naturais, para a emergência do MPC foram dadas pelo que chama de acumulação primitiva.

Essa acumulação primitiva desempenha na economia política um papel análogo ao do pecado original na teologia. [...] A lenda teológica conta-nos que o homem foi condenado a comer o pão com o suor de seu rosto. Mas, a lenda econômica explica-nos o motivo por que existem pessoas que escapam a esse mandamento divino. É sabido o grande papel desempenhado na verdadeira história pela conquista, pela escravização, pela rapina e pelo assassinato, em suma, pela violência. [...] Na realidade, os métodos da acumulação primitiva nada têm de idílicos (MARX, 1989, p. 829-830).

de trabalho” (BOTTOMORE, 1988, p. 157).

3 O fato é que tanto a expansão comercial, como o crescimento das cidades, o aumento da produtividade, o crescimento demográfico, as cruzadas, a epidemia de peste negra, a expansão das manufaturas, a Reforma Protestante e outros processos, estão associados, de uma forma ou de outra, pelo menos na literatura convencional, marxista ou não, à dissolução da ordem feudal e à emergência do capitalismo.

4 “Para Marx a conjunção de três fenômenos é necessária para explicar o desenvolvimento do capitalismo a partir do feudalismo: primeiro uma estrutura social agrária que possibilite a “libertação” dos camponeses, num certo momento; segundo, o desenvolvimento dos ofícios urbanos geradores da produção de mercadorias especializadas, independente, não agrícola, sob a estrutura gremial; e, terceiro, a acumulação de riqueza monetária derivada do comércio e da usura (Marx é categórico quanto a este último ponto)” (HOBSBAWM, 1986, p. 46).

Entre os modos nada idílicos a que Marx se refere, podemos destacar a pilhagem, o saque, a chacina, a ganância com que as primeiras nações a se lançarem a além-mar⁵, lograram acumular, algumas efemeramente, grandes tesouros às custas das regiões do globo chamadas não civilizadas⁶. Dentre os processos históricos que constituem a própria acumulação primitiva, destacam-se a expansão comercial europeia e o conseqüente sistema colonial.

As tentativas visando à abertura de rotas marítimas para a Índia - exitosas não só com respeito a esse propósito, mas também no concernente à descoberta das terras americanas - constituíram-se no maior empreendimento europeu no final do século XV. Em busca de uma rota marítima para a Índia, Colombo alcançou a América em 1492. Anos depois, Vasco da Gama, circunavegando a África, efetivamente abriu caminho para a Índia em 1498. A essas duas grandes façanhas pioneiras, seguiram-se muitas outras viagens marí-

5 Como resultado da Revolução Intelectual do século XVII se “promoveu o progresso científico, que logo foi aproveitado na prática da navegação. O telescópio e o compasso [isto é, a bússola] permitiram que os homens navegassem com muito mais precisão, cobrindo distâncias muito maiores. Isso levou às Grandes Descobertas” (HUNT, 1989, p. 39).

6 Lorenzon destaca a contribuição do filósofo mexicano Leopoldo Zea que em seu livro **Discurso desde la marginación y la barbárie** (1988), “começa por definir o conceito de **barbaro** [grifo do autor], empregado por Heródoto para designar o não-grego, aquele que apenas é capaz de **balbuciar** [grifo do autor] a verdade e o logos [grifo do autor]. O civilizado (no caso, o grego) é aquele que possui a verdade, aquele que tem o poder de afirmá-la e declará-la contra quem pretenda subvertê-la, isto é, alterá-la. É evidente que o privilégio de possuir a verdade não é apenas do filósofo, mas também do político, de grupos sociais, de povos e de nações. Proprietários do logos, isto é, da cultura (técnica, ciência, arte, religião, direito etc.), os gregos e, na tradição destes, os romanos, os **europeus** [grifo nosso] julgaram que a única ordem possível a ser aceita e vivida era a dos povos “civilizados [...] Assim, quem conhece a ordem do universo e, conseqüentemente, do homem e da civilização, **pode e deve impor a própria visão do mundo e da sociedade** [grifo nosso]” (LORENZON, 1994, p. 5-6). Tem-se aí a justificativa pela qual os espanhóis – os detentores da verdade, os civilizados, o colonizador – poderiam submeter os índios americanos – os balbuciantes, os não-civilizados, os colonizados –, impondo a eles, pela força, a sua dominação.

timas importantes. Cabot, que já em 1497 alcançara a Terra Nova, aportou à costa oriental da América do Norte em 1498. Ojedo e Américo Vespúcio alcançaram o Amazonas em 1498 e 1500, respectivamente. Em 1500, Pedro Álvares Cabral encontrou o Brasil. Balboa chegou ao Panamá em 1513. Ao longo de 1519-1522, Magalhães realizou a aventura da primeira volta ao mundo. De 1534 a 1541, os franceses Cartier e Champlain, bem como o inglês Davis, tentando abrir caminho para o Oriente pelo Noroeste, avançam até o rio São Lourenço na região dos Grandes Lagos; depois, insistindo numa passagem mais a Norte, Hudson e Baffin esquadrinham as regiões que receberam seus nomes. As grandes descobertas marítimas da época assentaram as bases para a criação do mercado mundial. E, em consequência delas, o centro de gravidade do comércio se deslocará do Mediterrâneo para o Oceano Atlântico sob a hegemonia dos Países Baixos, Inglaterra e França (OHLWEILER, 1990, p. 13-4).

Durante o mercantilismo, o comércio em expansão buscou, num primeiro momento, atrair o maior número possível de metais preciosos e, num segundo momento, favorecer a balança comercial. Segundo Huberman (1979, p. 132), para atingir os dois objetivos diziam os mercantilistas que os países poderiam aumentar sua reserva de ouro dedicando-se ao comércio exterior “tendo sempre a cautela de vender aos outros mais do que deles compravam. A diferença no valor de suas exportações, em relação às importações, teria de ser paga em metal”.

Para Luxemburgo (1988), a política colonial levada a efeito no processo de acumulação primitiva se explica pela necessidade incessante do controle dos meios de produção e os meios de produção necessários ao processo produtivo podiam ser obtidos nas terras recém conquistadas. A marcha da acumulação prosseguiu então rumo àquelas sociedades que Luxemburgo chama de sociedades de

economia natural⁷, nas quais as estruturas sociais criavam dificuldades à obtenção dos meios de produção de que o capital necessita. Isso porque naquelas sociedades, “as forças produtivas estão em poder de formações sociais que ou não se encontram inclinadas ao comércio de mercadorias ou não favorecem os meios de produção mais importantes para o capital” (LUXEMBURGO, 1988, p. 319).

Dada essa dificuldade essencial e por não poder obter satisfatoriamente, pela via do comércio, os meios de produção de que necessita e, ainda, por não se dispor a esperar pelo que Luxemburgo chama de “processo secular de desagregação”, o capitalismo “considera, como uma questão vital, a apropriação violenta dos meios de produção mais importantes dos países coloniais” (LUXEMBURGO, 1988, p.319). Foi pela utilização destes métodos violentos que se deu a colonização das chamadas sociedades de economia natural, sendo a Índia e a Argélia consideradas por Luxemburgo como casos clássicos⁸ da utilização daqueles métodos por ingleses e franceses, respectivamente.

7 Para Luxemburgo as “sociedades de economia natural” eram aquelas comunidades camponesas primitivas com propriedade comum da terra, relações de servidão feudal ou outras quaisquer – o que a define é a produção em função das necessidades domésticas [...] Entretanto, o ponto essencial é o seguinte: todas as formas de produção da economia natural se baseiam, de um modo ou de outro, numa dependência, tanto dos meios de produção como das forças de trabalho. (LUXEMBURGO, 1988, p. 317-8).

8 De acordo com Luxemburgo (1988), a Índia foi alvo de um processo histórico de ocupação do seu território por povos e culturas das mais diferentes tradições, o que remonta ao século VI a.C. Entretanto, apesar de povos como os mongóis terem promovido a destruição de “povos inteiros [que] foram massacradas, e os pacíficos arrozais foram tingidos na cor da púrpura pelo sangue que corria abundantemente” (p. 320) foram os ingleses que, em pouco tempo, “destruíram o que mesmo com o domínio dos mongóis havia sido preservado: toda a organização social do povo. A finalidade do capital inglês era adquirir a base da própria subsistência da comunidade indígena: a propriedade da terra (Ibidem, p. 321). No caso da Argélia quando os franceses “conquistaram” a região, esta era dominada, a exemplo da Índia, por antiquíssimas instituições econômicas e sociais. Luxemburgo destaca que mesmo após o estabelecimento dos turcos na Argélia, no século XVI, “as relações de propriedade da terra das comunidades rurais

O resultado final do processo de acumulação primitiva desencadeado pelos colonizadores sobre as colônias da Ásia, da África e da América foi o mesmo produzido originalmente sobre a Europa. Os objetivos eram os mesmos – a destruição da propriedade comunal e a separação final do homem dos seus meios de produção. Estava aberto assim o caminho para o apossamento direto dos recursos naturais e para a “liberação” do homem, condições elementares para o processo de constituição do próprio capitalismo.

O sistema capitalista pressupõe a dissociação entre os trabalhadores e a propriedade dos meios pelos quais realizam o trabalho. Quando a produção capitalista se torna independente, não se limita a manter essa dissociação, mas a reproduz em escala cada vez maior. (MARX 1989, p. 830).

Os processos que dissociaram por completo o homem de seus meios de produção criaram as bases para a constituição daquela massa de trabalhadores a quem restou apenas a opção de vender sua força de trabalho. Na sociedade do capital, em que os meios de produção são transformados em capital e os produtores diretos transformados em assalariados, a sociabilidade produzida se assenta não somente na exploração do homem pelo homem, mas na prévia expropriação do homem de seus meios de produção, condição daquela exploração. A constituição daquela massa expropriada não foi, assim, uma consequência natural, mas fruto da acumulação anterior, chamada primitiva, sem o conhecimento da qual o capitalismo apresenta-se como um desenvolvimento natural do

e das grandes famílias não foram, em geral, tocadas” (p. 327). Entretanto, quando a Argélia foi convertida em colônia francesa ocorreu a [...] destruição sistemática, consciente, da propriedade comum, e sua partilha, foi o pólo [sic] imutável sobre o qual girou a política colonial francesa durante meio século. [...] [seus objetivos eram] o aniquilamento da propriedade comum que devia destruir o poder das famílias árabes como comunidades sociais e enfraquecer sua resistência tenaz ao jugo francês. (p. 328).

espírito competitivo do homem, quando não de uma motivação divina. Portanto, segundo o aporte marxiano, é pela constituição, de um lado, do proprietário do capital e, de outro, do trabalhador assalariado, que se criam as condições para a produção e reprodução capitalista. A relação entre os dois pólos - capital acumulado e força de trabalho - é reforçada por Huberman, para quem é

necessário, porém, algo mais do que o capital acumulado, antes que a produção capitalista em grande escala pudesse começar. O capital não pode ser usado como capital - isto é, para dar lucro - enquanto não houver o trabalho necessário para proporcionar esse lucro. Portanto era necessária também uma oferta de trabalho adequada (HUBERMAN, 1979, p. 173).

Essa expropriação originou uma massa humana tão absolutamente degradada em suas condições de vida, como bem o indicaram Marx e Engels, que se correu o risco, destacado por Polanyi (1949), de um aniquilamento da própria sociedade humana, devido à ferocidade dos processos desencadeados sobre os trabalhadores. Para essa massa só havia uma única possibilidade: vender no mercado capitalista o único bem que lhes restara, qual seja sua força de trabalho.

A apreensão dos processos que estão na base da acumulação primitiva é de fundamental importância para a compreensão das condições que possibilitaram à Inglaterra emergir no século XIX como grande potência mundial. Desconhecer esses processos pode levar à naturalização, por exemplo, da Revolução Industrial que, segundo Mandel (1985, p. 40) “teve início no Ocidente pelo fato de ali se terem acumulado, nos trezentos anos precedentes, o capital monetário e as reservas de ouro e prata internacionais - em resultado da

pilhagem sistemática do resto do mundo através das conquistas e do comércio colonial”. Na verdade a pilhagem do ouro e da prata teve papel fundamental na acumulação de capital chamada primitiva porque o montante da riqueza transferida da América para a Europa foi tão descomunal que sobrepujou em muito a produção de ouro e prata das minas européias. Estaseram realmente muito pequenas comparadas com a riqueza que se derramava sobre a Espanha, vinda de suas possessões no Novo Mundo. Em 55 anos, de 1545 a 1600, calcula-se que anualmente cerca de dois milhões de libras esterlinas eram levadas das Américas para os tesouros espanhóis. E parecia que, ao se esgotar uma mina, descobria-se sempre um novo veio, para assegurar o fluxo. (HUBERMAN⁹, 1979, p. 108).

Tem-se assim que a acumulação primitiva do capital realizada sobre as vastas colônias dominadas pelas nações imperialistas foi direcionada no sentido de reforçar a exportação das matérias-primas necessárias à acumulação de capital através da obtenção dos recursos naturais, em condições excepcionalmente vantajosas. A apreensão dos processos que estão na base da chamada acumulação primitiva é de fundamental importância também para a compreensão da inserção subordinada do Brasil, e da região amazônica, nos quadros da acumulação capitalista.

⁹ Huberman (1979) chama a atenção ainda para outra fonte de acumulação de capital pela via do comércio, que não a da compra e venda de mercadorias, mas de seres humanos e Marx destaca o quão euforicamente o comércio de homens foi utilizado pelos ingleses: “As nações se jactavam cinicamente com cada ignomínia que lhe servisse para acumular capital. Vejamos, por exemplo, os ingênuos anais do comércio [...]. Aí trombeteia-se como triunfo da sabedoria política ter a Inglaterra, na paz de Utrecht, extorquido dos espanhóis, [...], o privilégio de explorar o tráfico negreiro entre África e América Espanhola, [...] Isto servia, ao mesmo tempo, para encobrir sob manto oficial o contrabando britânico. Na base do tráfico negreiro, Liverpool teve um grande crescimento. O tráfico constituía seu método de acumulação primitiva” (MARX, 1989, p. 877-78).”

2 A COLONIZAÇÃO IBÉRICA E A SINA COLONIAL DA AMAZÔNIA

Dentre as nações européias, coube aos países ibéricos – Portugal¹⁰ e Espanha - a primazia da ação colonial, que aconteceu primeiramente sobre as sociedades da Ásia e da África e, logo depois, sobre a recém-descoberta América¹¹. A historiografia oficial fornece as pro-

10 Um grupo de fatores criou as condições para o pioneirismo lusitano no apossamento de territórios ultramarinos. “Tende-se a explicar a expansão [territorial européia] como resultante de um conjunto de necessidades aliado a um conjunto de elementos possibilitadores da satisfação daquelas necessidades. Isso fica claro no caso dos países ibéricos, que foram pioneiros no processo, sobretudo no caso de Portugal. A primeira daquelas necessidades era a obtenção de trigo. Jamais auto-suficiente naquele que era o principal alimento de então, Portugal sofria de uma constante escassez de trigo [...] A necessidade de metais preciosos, sentida em toda a Europa, não era menos premente. [...]. Um terceiro fator era o interesse pelas especiarias [...]. Os problemas políticos do mundo muçulmano em fins do Século XV tornaram a oferta de especiarias ainda menor, redespertando a velha idéia de se obtê-las diretamente nas fontes produtoras. [...] Entre os elementos que contribuíram para a expansão, não podemos deixar de lado certo espírito cruzadístico que ainda existia, sobretudo na Península Ibérica [...] Por fim, três outros fatores contribuíram para expansão: a posição geográfica dos ibéricos, a precoce centralização política portuguesa e os progressos náuticos. Sem cair nos extremos de se hipervalorizar ou de se negar a importância destes fatores, como muitas vezes já se fez, devemos apenas reduzi-los às suas verdadeiras proporções” (FRANCO JR e PAN CHACON, 1986, p. 99-100).

11 O imaginário europeu que identificava o Oceano Índico como o lugar dos sonhos, do exotismo mental necessário aquela velha e decadente Europa, foi posteriormente empurrado para o Oceano Atlântico, este identificado ora com terras infernais, ora com o Paraíso Terrestre. Baseados na primeira versão, os europeus esperavam que “[...] tempestades terríveis balançariam suas naus, como se fossem cascas de nozes, e as arremessariam nas bocas dos monstros [...]. Só faltavam mil anos para que os fogos purificadores do Juízo Final arrasassem o mundo, como acreditavam os homens do século XV [...]”. Os navegantes portugueses asseguravam que os ventos do oeste traziam cadáveres estranhos e às vezes arrastavam troncos curiosamente talhados” [...]. “Em 1492, quando a bota espanhola pisou pela primeira vez as areias das Bahamas, o almirante acreditou que estas ilhas eram uma ponta da fabulosa ilha de Cipango (Japão). Colombo levava consigo um exemplar do livro de Marco Polo, coberto de anotações às margens das páginas. Os habitantes de Cipango, dizia Marco Polo, “possuem ouro em enorme abundância, e as minas onde o encontram não se esgotam jamais” (GALEANO, 1985, p. 23).

vas de como se deu a junção dos interesses econômicos – expansão comercial - com os interesses religiosos - salvação das almas selvagens -, tudo realizado sob o signo da espada e da cruz¹². O certo é que especialmente em relação à América, mas não só, os métodos utilizados por portugueses e espanhóis na pilhagem que realizaram do ouro e da prata, destacam-se como os mais violentos, senão genocidas, sobre as culturas nativas.

A conquista da América propiciou aos colonizadores espanhóis o confisco imediato de enormes tesouros diretamente acessíveis ao saque organizado, o ouro acumulado durante um longo período pré-colombiano pelas antigas civilizações da meseta mexicana (azteca e maia) e do altiplano andino (inca). Quando esses tesouros se esgotaram, os colonizadores passaram à exploração das minas de metais preciosos através de processos brutais que provocaram o extermínio em massa das populações autóctones. [...] transcorrido meio século, a população indígena estava virtualmente extinta. (OHLWEILER, 1990, p. 14).

A violência dos processos desencadeados sobre a América estava fundamentada no pressuposto de que os índios – assim como o negro e o mestiço –, por serem indivíduos “inferiores”, nasceram para servir. Essa inferioridade era dada, entre outros motivos, pela natureza “rude” dos indígenas, em oposição ao “refinamento”, por

12 O exemplo clássico de utilização do signo da espada e da cruz pelos europeus deu-se durante as Cruzadas: “Frequentemente, as guerras fronteiriças contra os muçulmanos, no Mediterrâneo, e contra as tribos da Europa oriental eram dignificadas pelo nome de Cruzada quando, na realidade, constituíam guerras de pilhagem e por terras. A Igreja envolveu essas expedições de saque num manto de respeitabilidade, fazendo-as aparecer como se fossem guerras com o propósito de difundir o Evangelho ou exterminar pagãos, ou ainda, defender a Terra Santa” (HUBERMAN, 1979, p. 27). No caso da América “A espada e a cruz têm andado quase sempre juntas nessa fase de ocupação do território americano. Símbolos antagônicos até um certo momento da história do Ocidente, passaram, com a oficialização do cristianismo, a ser o instrumento de dominação na maior parte das situações” (LORENZON, 1994, p. 7).

exemplo, dos espanhóis. Estes, a exemplo do que foi apresentado anteriormente, eram enaltecidos como “prudentes, humanos e religiosos, enquanto aos indígenas faltam esses atributos e neles dificilmente se encontram vestígios de humanidade” (LORENZON, 1994, p. 5). Esta foi a base filosófica¹³ que inspirou a chamada conquista da América, a qual

estendeu-se, como uma maré furiosa, em ondas sucessivas. Os governadores sucediam os almirantes e as tripulações convertiam-se em hostes invasoras [...] nenhuma das culturas nativas conhecia o ferro nem o arado, nem o vidro e a pólvora, nem empregava a roda [...] A civilização que se abateu sobre estas terras, vindas do além-mar, vivia a explosão criadora do Renascimento: O desnível do desenvolvimento de ambos os mundos explica a relativa facilidade com que sucumbiram as civilizações nativas. [...]. Os indígenas foram derrotados também pelo assombro. [...]. Os conquistadores praticavam também, com refinamento e sabedoria, a técnica da traição e da intriga. [...]. As bactérias e os vírus foram os aliados mais eficazes. [...]. Os índios morriam como moscas; seus organismos não opunham defesa contra doenças novas. [...]. [...] os tesouros arreba-

13 Lorenzon cita Kant e Hegel sobre a influência de suas idéias na concepção dos europeus acerca da violência e da consequente escravização dos índios americanos. O primeiro escreveu “À paz perpétua” onde afirma que os selvagens se apegam à liberdade sem lei e preferem-na insensata à racional. Já Hegel, em suas “Preleções sobre filosofia da história”, destaca que “o indígena, o negro e o mestiço nasceram para servir” (1994, p. 3). Também Aristóteles e Santo Tomás de Aquino são destacados como fundamentais para a formação do arcabouço teórico que justificava toda a ação do europeu sobre as culturas nativas da América. Lorenzon destaca a histórica polêmica entre o Frei Bartolomé de Las Casas e Sepúlveda, ocorrida em pleno século XVI quando participaram de um debate público em Valladolid, na Espanha, acerca da escravidão dos indígenas da América. Tomando por base as idéias de Aristóteles – para quem alguns seres humanos estão destinados a mandar e outros a servir –, Sepúlveda insistia na “natural rudeza e inferioridade” dos indígenas, tendo os espanhóis, portanto, o direito de dominá-los. Já para Las Casas, após realizar estudos por mais de 20 anos sobre a cultura indígena, estes não “eram menos racionais que os egípcios, gregos ou romanos” e, sob certos aspectos “julgava-os até superiores aos espanhóis” (LORENZON, 1994, p. 3-4).

tados não preenchiem nunca as exigências da imaginação [...] [...] eram tantos os índios que mataram, que se fez um rio de sangue. (GALEANO, 1985, p. 28-31).

Em que pese a primazia da ação colonial, Portugal e Espanha não lograram consolidar imediatamente seu domínio sobre extensas áreas conquistadas. Essa frouxidão em relação às terras “descobertas” se deveu, em grande parte, ao caráter atrasado de suas sociedades, fortemente dominadas pela igreja e sua aliança com a nobreza. Além da relação parasitária estabelecida entre a nobreza e o clero, a estrutura feudalizada de produção e consumo dos portugueses era muito diferente das relações de produção dos ingleses e holandeses. Portugal e Espanha estiveram marcados – em maior ou menor grau – por esses fatores, os quais determinaram o caráter saqueador do modelo colonial ibérico implantado na América. O certo é que o atraso no desenvolvimento das forças produtivas dos dois países em relação aos demais países da Europa refletiu-se no modelo de colonização¹⁴ adotado. No caso da Espanha, esta encontrara, desde a chegada de Cristóvão Colombo¹⁵ nas Américas, em 1492, os metais

14 Ao tratar do antigo sistema colonial, Franco Jr e Pan Chacon (1986) destacam que a colonização do Novo Mundo se deu de duas formas: “grande parte do continente americano tornou-se colônia de exploração (sudeste da América do Norte, América Central e do Sul), isto é, perfeitamente ajustada às finalidades do sistema colonial. Uma pequena parte manteve-se relativamente à margem do sistema, constituindo-se numa colônia de povoamento (nordeste dos atuais Estados Unidos)” (p. 118). Em relação aos países ibéricos “Os portugueses, inicialmente bem mais interessados na Índia que na sua parte da América, recorreram ao sistema de capitânias hereditárias, que já havia sido utilizado com sucesso nas ilhas do Atlântico. Se o sistema era pouco oneroso para a Coroa – [...] – era também pouco eficiente. Diante dos progressos da economia açucareira no Brasil, criou-se em 1548 o Governo Geral, tornando o domínio político mais efetivo. [...] Os espanhóis, por sua vez, [...] implantaram um sistema político-administrativo complexo e rígido, que se muitas vezes não funcionou foi por falta de meios e pessoal adequados” (*Ibidem*, p. 120-21).

15 A posição histórica que difunde a faz a apologia da façanha de Cristóvão Colombo em relação à América, destaca que sua aventura “tem continuado na conquista de novas fronteiras,

preciosos que buscava. No entanto, desde muito cedo a Espanha trilhou um caminho muito particular em relação à transferência do ouro e da prata pilhados das Américas. Ao contrário de outros países europeus que

amontoavam fortunas enormes no comércio, os espanhóis haviam descoberto uma forma mais simples de aumentar as somas de dinheiro de seu tesouro. Embora seus exploradores não tivessem conseguido descobrir uma rota para as Índias que lhes proporcionasse lucros comerciais, esbararam com os continentes da América do Norte e do Sul. E no México e Peru havia minas de ouro e prata de grande valor – à disposição deles, para o roubo. [...]. E esse enorme suprimento de prata, levado da América para a Espanha, ali ficava? De fora alguma. Circulava por toda a Europa tão logo era desembarcado. Os reis da Espanha travaram uma série de guerras tolas, uma após a outra – e pagavam em dinheiro pelo abastecimento e pelos soldados. Os espanhóis compravam mais do que vendiam – não podiam comer prata – e o dinheiro lhes fugia das mãos para os bolsos dos mercadores que os abasteciam. (HUBERMAN, 1979, p. 108).

No caso de Portugal, o Brasil, sua mais vasta colônia, não ofereceu, num primeiro momento, o ouro e a prata tão almejados. Sua riqueza estava nas especiarias e, logo a seguir, na produção do açúcar. Um exemplo do estilo colonial de Portugal é dado por Costa e Silva (2003, p. 67) ao comentar que Portugal “punha [territórios] como seus em seus mapas, mas onde muitas vezes não possuía tropas permanentes nem colonos. Entretanto, é certo afirmar que apesar do caráter atrasado do colonialismo ibérico, ele teve papel funda-

como a Lua, Marte e outros planetas. Essas comemorações triunfalistas foram consagradas pela História Oficial, ensinada até pouco tempo na maioria das escolas. [...]Paul Claudel chegou ao ponto de apresentar Colombo como um enviado de Deus para revelar a América aos europeus e ao mundo” (LORENZON, 1994, p. 1, grifo do autor).

mental nos processos de transição para a chamada sociedade industrial, uma vez que o contato com outras formações sociais distantes possibilitou o estabelecimento de um mercado em escala mundial recolhendo “uma quantidade de riqueza até então inigualável, através do comércio de especiarias, do tráfico de escravos, da agroindústria açucareira e dos metais americanos”. (CAMPOS, 1991, p. 87). A acumulação primitiva que portugueses e espanhóis propiciaram – mesmo que esta tenha sido transferida ao processo de acumulação de outras nações – se constituiu assim numa “verdadeira alavanca do desenvolvimento capitalista” (CAMPOS, 1991, p. 87).

Em relação à Amazônia, sua sina colonial se deve à abundância em recursos naturais – que condicionou, desde cedo, a sua inserção à condição de colônia. Com base nessa situação, a região atravessou distintos períodos, que se subordinaram às condições gerais do processo colonizador instaurado pela acumulação primitiva. Foram eles:

1) o que poderíamos chamar de período exploratório, que compreende o século XVI, e no qual já se tem uma clara amostra do que iria advir nos séculos seguintes; 2) o verdadeiro período colonial português que, grosso modo, pode ser compreendido entre o ano da fundação de Belém (1616) e o início do Império (1822); 3) o período de vinculação às economias capitalistas hegemônicas, do século XIX em diante (cujo início coincide com a vinculação dependente do Brasil à Inglaterra, por força da existência não de uma independência política formal, mas uma dependência econômica de facto [sic]); 4) a fase da atualidade recente, onde essa vinculação é redefinida em função da redefinição da Divisão Internacional do Trabalho após a segunda Guerra Mundial, [...] Todos esses períodos refletem a atitude que a colonização sempre guardou em relação à Amazônia, entendendo-a, desde o primeiro momento, como mero espaço de saque (LEAL, 2010, p.32-33).

Nos primeiros anos após a chegada dos iberos à América, sua presença se revestiu aqui, como nas demais regiões da América Latina, de uma ação marcada pelo descaso, pela violência e pelo oportunismo. Ainda em 1499, Pinzón chegou à foz do Amazonas, onde apresou índios para vender como escravos na Europa. Depois do “descobrimento” oficial por Pedro Álvares Cabral, seguiram-se, entre 1535 e 1542, dez expedições sobre a região, sendo que Orellana

acabou por ser o primeiro a constatar a sua extraordinária riqueza, e não menos o primeiro a executar, como colonizador, contra os nativos que encontrava no caminho da expedição, o assalto e o saque, no melhor estilo ibérico. Menos de vinte anos depois, o terrível trajeto de Ursua e Aguirre, violento e sanguinário, marcaria a última grande tentativa de reconhecimento da Amazônia com vistas à sua ocupação imediata (LEAL, 2010 p.34).

Para Campos (1991, p. 54), a união das coroas de Portugal e Espanha em 1581-1583, favoreceu a “expansão econômica da colonização portuguesa na América Latina”. Segundo este autor, a prosperidade da colônia portuguesa esteve assentada, nesse momento, na região de São Paulo, baseada no aprisionamento de índios e na procura por ouro. Posteriormente, ingleses e holandeses – até então concorrentes comerciais dos ibéricos - atraídos pelo desenvolvimento econômico da colônia portuguesa, realizaram investidas sobre Santos, São Vicente, Bahia e Recife. Para Leal, a Amazônia não ficou imune a estas investidas:

Entre 1594 e 1595, Sir Robert Dudley e Walter Raleigh visitam o Orenoco, em 1595, o capitão Lawrence Keymis, inglês, navega na costa do Amapá. Em 1599 os holandeses se estabelecem no Xingu, com feitorias de Orange e Nassau. Essas atividades alertaram os portugueses, fazendo-os

correr e fundar Belém, em 1616. As avançadas concepções mercantis de ingleses e holandeses eram uma ameaça ao caráter atrasado da colonização ibérica (LEAL, 2010, p. 34).

Para este autor, inicia-se aí o verdadeiro período colonial português¹⁶, quando os ingleses e holandeses, já despontando como avançadas potências mercantis, passaram a estabelecer relações mercantis com os índios, numa relação mais próxima da parceria que da violência.

Alias, haviam ido mais adiante: além das feitorias do Xingu, em 1616 Pedro Adrianssen, com 40 colonos e famílias, não só visitou o Tapajós como fundou uma colônia entre Gurupatuba (sítio da atual Monte Alegre) e o Genipapo (Paru), estabelecendo relações com os Supana, índio locais. A produção gerada por essa empreitada alimentou um comércio regular com o porto holandês de Fleissingue (LEAL, 2010, p. 35).

Foi especialmente a partir desse momento de retomada portuguesa do território, que o caráter sanguinário do colonizador se fez presente na Amazônia. Nessa empreitada os portugueses contaram com seus parceiros naturais, os religiosos, especialmente na figura dos jesuítas e franciscanos. No interesse da manutenção do seu domínio, a Igreja logrou realizar um genuíno extermínio do nativo, a exemplo do que aconteceu nas possessões espanholas. Os métodos utilizados consistiram - além da formação de exércitos de indíge-

16 É importante localizar aqui a fundação das cidades de Belém e Manaus. Para Souza (1978) a conquista portuguesa começa com a “chegada e fundação do Forte do Presépio de Santa Maria de Belém (1616), fundações de estabelecimentos militares, feitorias e missões, expedições de reconhecimento e ocupação, os resgates, as guerras justas, o descimento de nativos para os centros coloniais. [...]. Na segunda fase da conquista colonial, de 1780 a 1823, os portugueses procuraram sedimentar a empresa. [...]. Desde 1669 estava levantada a fortaleza da Barra de São José, de cujo aldeamento surgiria Manaus” (45-7).

nas para a guerra contra grupos também indígenas que se rebelavam contra as crueldades portuguesas - no fomento de intrigas entre as diferentes tribos, como forma de melhor subjugar-las.

Dêste [sic] modo, até 1632 estavam definitivamente liquidados os assentamentos existentes: Tucujus, Mundiutuba, Cajary, Torrego, Fort North, Cumaú, foram todos arrasados, e nas empreitadas em que isso se fez necessário ‘os próprios Franciscanos comandaram destacamentos de nativos, recrutados nos aldeamentos que os padres organizavam, trazendo uma colaboração que mereceu louvores régios (LEAL, 2010, p.36).

Ao lado do poder das armas do colonizador, as nações indígenas foram severamente afetadas pela

catequese e a pedagogia dos padres da Igreja [que] foram os agentes de uma imposição simbólica [e física] sobre a cultura indígena, levando elementos estranhos [...] justapondo-os à cultura indígena, reestruturando a expressão nativa (LOUREIRO, 1995, p. 71).

A economia amazônica nos séculos XVII e XVIII esteve assentada no extrativismo, reproduzindo-se na região, como de resto no Brasil, o parasitismo característico da formação social lusitana. Isso foi possível pela exploração desumana do elemento nativo. A exploração do índio como força de trabalho, sua captura e degradação não aconteceram de forma absolutamente pacífica e essa resistência esteve na base do futuro movimento da Cabanagem “um movimento nativista popular armado que envolveu grupos indígenas autônomos, a massa de índios das aldeias, índios destribalizados (chamados tapuias), os caboclos mestiços, os negros” (FREIRE, 1991, p. 62)

O terceiro período, classificado por Leal (2010, p. 40) como de vinculação ao capitalismo hegemônico, corresponde, no plano inter-

nacional, à ascensão da burguesia e à “estruturação de todo um processo de produção científica e tecnológica voltado aos objetivos da acumulação”. Esta produção esteve grandemente voltada para a detecção de toda e qualquer riqueza natural que pudesse contribuir ao desenvolvimento das forças produtivas, especialmente através “do suprimento de novos materiais capazes de serem aproveitados para essa acumulação pela indústria” (LEAL, 2010, p.40). É nesse contexto que a Amazônia passa a ser, como as demais regiões do planeta por explorar, alvo de inúmeras expedições científicas, das quais a primeira de uma série infindável foi a de La Condamine, em 1742. A importância desta empreitada reside no fato de que ela

se torna a primeira ação de reconhecimento verdadeiramente científico da Região [...] descreveu a fauna dos rios e da floresta, e fez sobretudo duas descobertas importantes para o conhecimento da Amazônia da época pela Europa [...] o curare e a borracha. La Condamine [...] levou amostras e objetos de borracha para a Europa, procurando explorar, em ensaios de laboratório, as suas propriedades e potencialidades como matéria (LEAL, 2010, p. 41-42).

A expansão do extrativismo gomífero¹⁷ consolidou a inserção da Amazônia ao mercado mundial capitalista e a produção do látex chegou a representar 40% das exportações brasileiras, gerando uma concorrência externa ao produto por parte, especialmente, da Inglaterra que, como potência imperialista do período, tinha na borracha um insumo vital para a manutenção da sua liderança no mercado capitalista. O governo inglês enviou à Amazônia um funcionário por

17 É impossível, nos limites deste texto, uma abordagem sobre a economia gomífera na Amazônia – em sua importância não só para a região, mas para o próprio continente latino americano –, razão pela qual indicamos, nas referências, a consulta obrigatória à obra “História Econômica da Amazônia (1800-1912)”, de autoria do sociólogo paraense Roberto Santos (1932-2012).

nome Henry Alexander Wickham¹⁸ e este contrabandeou sementes da borracha que foram plantadas nas colônias tropicais inglesas. O sucesso da plantagem, em relação ao extrativismo praticado na Amazônia, desarticulou toda a economia gomífera gerando os 30 anos de profunda decadência (1910-1940) e provocando um longo período de estagnação econômica. Para Souza,

Do mesmo modo que outras regiões marcadas por surtos de monocultura, o processo histórico amazonense está dividido em vários momentos decisivos [...]. O modorrento sistema colonial engendrou em sua rudeza a turbulenta sociedade do boom econômico do látex, e este, marginalizado dos interesses imperialistas, uma falência inesperada e marcante. O Amazonas pouco parece diferir do resto do Brasil e das outras histórias continentais (SOUZA, 1978, p. 43).

A criação em 1912 da Superintendência de Defesa da Borracha inscreveu-se nos marcos do que Mendes (1976) chama de planejamento com ênfase na defesa da matéria prima contra a concorrência internacional. O mesmo autor chama a atenção para o fato de não haver um reinvestimento, na própria região, da renda auferida com a exportação do produto, e muito menos a transferência de benefícios para as populações locais. No chamado “Discurso do Rio Amazonas” o governo federal expressava a idéia de integração da região amazônica, quando o Presidente Getúlio Vargas conclamava os brasileiros, e também os estrangeiros, a auxiliar o desenvolvimento da Região Norte, através da aplicação nela de sua experiência e seus capitais. No período da II Grande Guerra Mundial, a economia gomífera

18 Considerado um dos primeiros biopiratas, embarcou de forma camuflada para a Inglaterra 70.000 sementes de seringueira coletadas no baixo Rio Tapajós no município de Santarém, oeste do estado do Pará.

foi reativada em decorrência do interesse norte-americano pelo produto, sendo firmados acordos de cooperação conhecidos como Acordos de Washington¹⁹. Firmados entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos, constituíram-se num esquema que previa, além de minérios, “o mais amplo fornecimento de borracha para essa coalizão imperialista que, a partir da entrada dos Estados Unidos na Guerra, passou a ser comandada por ele” (LEAL, 1996, p. 129).

O governo brasileiro de Getúlio Vargas preparou as condições para que o acordo fosse cumprido, numa operação que ficou conhecida como a Batalha da Borracha²⁰. As ações do Estado, como a criação, em 1942, do Banco de Crédito da Borracha S/A - BCB, significaram o ajuste de “uma parcela estratégica da economia brasileira aos interesses políticos norte-americanos” (LEAL, 1996, p. 133). A propaganda oficial do período teve como resultado irreversível a arregimentação de um imenso contingente de brasileiros, especialmente nordestinos, que foram levados a abandonar sua terra natal, devastada cronicamente pelas secas, com a promessa de riqueza fácil na Amazônia. Assim como no primeiro surto gomífero, mais uma

19 Esses acordos definiam o posicionamento do governo brasileiro diante do conflito interimperialista. Como o Brasil havia recebido do governo alemão, ainda no período anterior ao conflito armado, uma proposta para instalação de uma siderúrgica, era necessário garantir o posicionamento do Brasil sob a órbita de influência norte-americana. Além do fornecimento de matéria-prima, o país foi forçado a ceder pontos estratégicos do território nacional para a instalação de bases aéreas norte-americanas, tendo uma delas funcionado em Belém.

20 Para a consecução dos objetivos desta “batalha”, o governo brasileiro, sob orientação e instruções do governo norte-americano, montou “uma parafernália de organizações que, aliás, não se entendiam. Os americanos tinham a Board of Economic Warfare, a Reconstruction Finance Corporation, a Rubber Reserve Company, a Defense Supplies Corporation. Os brasileiros criaram o Serviço de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia (Semta), a Superintendência para o abastecimento do Vale da Amazônia (SAVA), o Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp), o Serviço de Navegação da Amazônia e de Administração do Porto do Pará (Snapp)”. (ARAÚJO, 1998, p. 37).

vez os nordestinos se constituíram na força de trabalho predominante para a extração da borracha.

A diferença era que agora, ao invés de o aliciamento ser feito pelos prepostos dos donos de seringais, era patrocinado pelo SEMTA – o Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores Para a Amazônia – cujos cartazes prometiam a esses desamparados a passagem, um equipamento de viagem, alimentação, **“um bom contrato”, “amparo à família”,** e assistência médica e religiosa. Esse engodo cruel garantiu o êxodo de aproximadamente 55 mil nordestinos, que foram largados nos seringais para nunca mais voltarem. Eram transportados como gado, em veículos de carga ou na terceira classe dos navios. Ao chegarem em Belém ou Manaus eram despejados em hospedarias construídas especialmente para esse fim [...] fora dos limites urbanos, e nas quais as condições de vida eram sofríveis [...]. Ali eram mantidos concentrados em regime de quarentena [...] durante o qual recebiam como (único) tratamento purgantes contra verminose – e eram despachados para o seu destino final [...]. Lá nos altos-rios eram desembarcados em algum seringal – e entregues às mãos dos patrões, os proprietários, cuja vontade era lei – e passavam a viver a mesma sorte dos seus antigos irmãos, do período gomífero, explorados impiedosamente [...]. E assim, largados à própria sorte em um meio completamente estranho e hostil a eles [sic], passavam a enfrentar a mesma impiedosa estrutura de poder que vinha do período gomífero, sendo tratados segundo o código de comportamento do seringal, que os via como meros delinquentes removidos para um lugar em que deveriam ser obrigados a trabalhar. Para isso contribuía o próprio SEMTA, que já os retratava como indivíduos embrutecidos: um suíço, Pierre Chabloz, **artista plástico** contratado por ele para criar os cartazes de propaganda para a **Batalha da Borracha**, resolveu classificá-los segundo um mapa de biótipos [sic] – um primor de racismo e preconceito, editado

como cartilha -, que apresentava a maioria deles como lombrosianos imbecis (*Idem*, s/d, p. 21-2, grifos do autor).

O consequente fim do interesse transitório dos norte-americanos pela borracha brasileira fez avolumar o estoque do produto, sem que houvesse capacidade do mercado interno em absorver a produção. Como afirma Pandolfo (1994), o governo federal respondeu a essa situação com a criação de uma indústria de artefatos de borracha em São Paulo, e não na Amazônia. Como consequência da Constituição de 1946, foi criada em 1953, através da Lei no 1.806, de 06/01/53, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Pela mesma lei foi criada a figura da Amazônia Legal,²¹ ampliando os limites da Amazônia brasileira.

Com esse dispositivo legal delimitava-se uma nova figura de Amazônia brasileira, que passou a ser chamada de Amazônia Legal (...), fruto de um conceito político e não de um imperativo geográfico (...). Entretanto, as áreas aditadas diferenciam-se, em muitos aspectos, em decorrência da diversidade de condições climáticas, das características que marcam o mundo amazônico (PANDOLFO, 1994, p. 35-6).

A SPVEA de início realizou estudos sobre a valorização econômica da Região, dando origem, posteriormente, a um Programa de Emergência executado em 1954, que se constituiu na primeira tentativa de planejamento global para o desenvolvimento regional. Apesar deste programa de emergência, e também do I Plano Quinquenal de Valorização Econômica da Amazônia (1955-1959), Pandolfo (1994)

21 “Com esse dispositivo legal delimitava-se uma nova figura de Amazônia brasileira, que passou a ser chamada de Amazônia Legal [...], fruto de um conceito político e não de um imperativo geográfico [...]. Entretanto, as áreas aditadas diferenciam-se, em muitos aspectos, em decorrência da diversidade de condições climáticas, das características que marcam o mundo amazônico” (PANDOLFO, 1994, p. 35-6).

destaca que estes documentos não mereceram a devida atenção do Congresso Nacional, não sendo nem aprovados nem rejeitados.

A rápida industrialização no governo JK esteve associada ao chamado Plano de Metas (1956-1961), cuja frase símbolo “vamos prosperar cinquenta anos em cinco”, marca o modelo de modernização conservadora daí em diante realizado. Este modelo de modernização priorizou a internacionalização do capital e os investimentos maciços em indústrias modernas, do que resultou também a construção de

mais de vinte mil quilômetros de rodovias, dos quais algumas fundamentais - como a Belém-Brasília - para a abertura de novos espaços à penetração das condições para o desenvolvimento das forças materiais de produção; o surgimento de hidroelétricas como Furnas e Três Marias e um aumento de quinze vezes na produção de petróleo, a duplicação da produção de aço, e, sobretudo, o, surgimento da produção de modernos produtos manufaturados de consumo, como veículos e eletrodomésticos (LEAL, 1988, p. 44).

A partir da ditadura militar inaugurou-se uma nova fase para a Amazônia quando a intervenção do Estado caracterizou-se pela busca de “eficiência” adotando medidas que delinearam um complexo conjunto de Políticas Públicas, que através dos chamados Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), objetivavam no plano formal “superar” os desequilíbrios regionais seculares. Enquanto o I PND criou as regiões metropolitanas e o II PND enfatizou a descentralização econômica e a definição de estratégias regionais de ocupação do solo, o III PND enfatizou a integração nacional pela incorporação de áreas de baixa densidade demográfica e econômica, cujo exemplo mais significativo é o da Amazônia. A política desenvolvimentista adotada na região a partir desse período priorizou a exploração de recursos naturais com a implantação, na década de

1970, de grandes empreendimentos econômicos – e que permanece até hoje –, o que se constitui num capítulo à parte na história da Amazônia.

CONSIDERAÇÕES (IN) CONCLUSIVAS

Os processos históricos desencadeados a partir do período colonial sobre a América Latina até aqueles em curso no contexto da crise capitalista contemporânea devem ser compreendidos na perspectiva de totalidade, o que remete ao conhecimento da formação da sociedade capitalista. Em relação à Amazônia, os processos aqui apresentados com base na sinopse histórica da Amazônia, do pesquisador Aluizio Leal, indicam que todos os períodos históricos pelos quais a região passou guardam entre si uma estreita relação, qual seja a de atender às necessidades históricas de acumulação de capital.

A começar pela colonização, esta se constituiu no grande e verdadeiro vetor do que Marx veio a conceituar como acumulação primitiva, sendo o saque colonial o método pelo qual as riquezas das sociedades colonizadas foram transferidas para as sociedades colonizadoras, que as transformaram, por sua vez, em capital – coisa que não eram até então. A apreensão dos processos que estão na base daquela acumulação primitiva é de fundamental importância também para a compreensão da inserção subordinada do Brasil, e em especial da região amazônica, nos quadros da acumulação capitalista. A sina colonial de que a Amazônia é herdeira e que se mantém na contemporaneidade sob nova roupagem, traduzida na produção de commodities, atualiza o saque colonial através da presença de empresas multinacionais que operam na região explorando matérias primas de alto valor no mercado mundial. A exemplo da borracha, o mais importante e rico produto de exportação da Amazônia na virada do século XIX para o

século XX, têm-se na passagem do século XX ao século XXI a exportação de minérios para, mais uma vez, atender as demandas do mercado mundial capitalista. A transformação da Amazônia em espaço de expansão das relações de produção capitalistas se deu, particularmente, a partir do golpe militar de 1964, que logrou abrir os espaços ricos em matérias primas à exploração capitalista. Os processos desencadeados a partir daí produziram uma ocupação desordenada e predatória da Amazônia que têm nas empresas multinacionais o sujeito privilegiado da exploração de minérios. Elas operam utilizando-se de tecnologia e capital em grandes proporções, extraindo matérias-primas a custos reduzidos, operando como enclaves que, justamente por essa condição, não logram disseminar qualquer efeito positivo sobre as áreas/nações onde se instalam.

Os resultados dessa exploração e de outros processos produtivos instalados nas últimas décadas, a exemplo da produção de agrocombustíveis, têm conduzido à desestruturação das formas tradicionais de subsistência da população em geral e, de modo especial, as chamadas populações tradicionais (ribeirinhos, índios, quilombolas, seringueiros e outros). Todos são afetados pelos agentes do capital (madeireiros, grileiros, latifundiários etc.) e confrontados no seu cotidiano com interesses econômicos e políticos inteiramente contrários aos seus mais elementares direitos sociais. Como gestor das políticas públicas, o Estado subalternizado pelas recomendações econômicas dos organismos financeiros internacionais, limita suas ações a medidas paliativas de caráter emergencial e focalizadas. Por outro lado, merece destaque o fato do planejamento estatal conceber as populações que originariamente ocupam os espaços destinados aos grandes projetos de desenvolvimento como obstáculos a serem removidos para dar lugar ao crescimento econômico do estado.

Enquanto assistentes sociais e docentes/pesquisadores comprometidos com a formação e o exercício profissional qualificados – seja

na Amazônia ou no Nordeste -, cumpre a nós o desafio de apreender os processos históricos que, ao produzirem a sociedade do capital, geraram a desigualdade social e a negação de direitos na América Latina e no Brasil. Essa tarefa não pode prescindir da análise da teoria crítica de matriz marxiana/marxista que tem nos nomes homenageados no início desse texto – Denis Bernardes, Eduardo Galeano e Aluizio Leal – a expressão do pensamento latino-americano e regional. É necessária uma motivação permanente, uma investigação e ação crítica e, acima de tudo, radical, sob o risco de não haver num futuro próximo nem Amazônia e nem nordeste brasileiros, mas apenas a barbárie.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Ariadne. Batalha da Borracha. Revista **ISTO É**, São Paulo, Editora Três, n. 1526, 30 dez. 1998.

BERNARDES, Denis Antonio de Mendonça. **Um Império entre Repúblicas**: Brasil século XIX. 5ª Ed. São Paulo: Global Editora. 1997.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.

CAMPOS, Flávio de. **História Ibérica**: apogeu e declínio. São Paulo: Contexto, 1991 (Coleção Repensando a História).

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, nº 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Leandro Konder. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1991.

_____. **Situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** Tradução de Rosa Camargo Artigas e Reginaldo Forti. São Paulo: Global, 1989. (Coleção Bases).

FIALHO NASCIMENTO, Nadia Socorro. **Amazônia e desenvolvimento capitalista: elementos para uma compreensão da “questão social” na região.** 2006. 195f. Tese (Doutorado em Serviço Social), Escola de Serviço Social - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

FRANCO JR, Hilário e PAN CHACON, Paulo. **História Econômica Geral.** São Paulo: 1986.

FREIRE, José Ribamar Bessa (Coord.). **A Amazônia Colonial (1616-1798).** Manaus: Metro Cúbico, 1991.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina.** Tradução de Galeano de Freitas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem.** Tradução de Walten-sir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

HUNT, E.K. **História do pensamento econômico.** Tradução de José Ricardo Brandão. Azevedo. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

HOBSBAWN, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991.** Tradução de. Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

LEAL, Aluizio Lins. Uma sinopse histórica da Amazônia. In: TRINDADE, José R. e MARQUES, Gilberto (Org.). **Revista de Estudos Paraenses.** Edição Especial – IDESP. Belém, IDESP, 2010.

_____. **Grandes Projetos Amazônicos:** dois casos precursores. 1996. Tese (Doutorado em História Econômica) Departamento de História – Universidade de São Paulo. São Paulo, 1996.

LORENZON, Alino. Encontro/Desencontro – a filosofia e o “Descobrimiento” da América. In: LOUREIRO, João de Jesus Paes. **Cultura amazônica:** uma poética do imaginário. Belém: CEJUP, 1995.

LUXEMBURGO Rosa. **A Acumulação do Capital:** contribuição ao estudo econômico do imperialismo. Tradução de Marijane Vieira Lisboa. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MANDEL, Ernest. **O Capitalismo Tardio.** Tradução de Carlos Eduardo Silveira. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os Economistas).

MARX, Karl. **O Capital.** Crítica da economia política. [s.l]. Bertrand Brasil, 1989. 7 v.

_____. **Formações Econômicas Pré-Capitalistas.** Introdução de Eric Hobsbawn. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

OHLWEILLER, Otto Alcides. **Evolução Sócio-Econômica do Brasil.** São Paulo: Ortiz, 1990.

PANDOLFO, Clara. **Amazônia Brasileira:** ocupação, desenvolvimento e perspectivas atuais e futuras. Belém: CEJUP, 1994.

POLANYI, Karl. **A grande Transformação:** as origens da nossa época. Tradução de Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980.

SANTOS, Roberto. **História Econômica da Amazônia (1800-1920).** São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

SOUZA, Márcio. **A expressão amazonense.** Do colonialismo ao neocolonialismo. São Paulo: Alfa-ÔMEGA, 1977.

5 FRACASSO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL? INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

Gilberto S. Marques

INTRODUÇÃO

Em 1953 foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) com o objetivo de elaborar e conduzir um plano de desenvolvimento para a região. Foi uma proposta inovadora no planejamento brasileiro, ainda em seu nascedouro e sem os instrumentais e conceitos que norteariam o desenvolvimento econômico nacional. Também pouco se contava com agências em outros países que servissem de modelos referenciais a copiar. Apesar da inovação, a ação da instituição mostrou-se permeada por muitas contradições e instabilidade.

A SPVEA foi substituída em 1966 pela SUDAM que nos anos 1980 e 1990 enfrentou forte crise, sendo extinta no início dos anos 2000. Sua recriação posterior não representou fortalecimento da mesma. Em paralelo, cresceu a importância das grandes empresas privadas na tomada de decisão sobre ações que interferem diretamente na realidade socioeconômica e ambiental da Amazônia. Ademais, tem ocorrido o reforço ao perfil primário-exportador de sua economia, particularmente no tocante à sua pauta de exportação.

Então fracassou o desenvolvimento regional? Esta é a pergunta que inquieta e estimula este trabalho. Para tentarmos respondê-la visitamos as principais políticas de “desenvolvimento” planejadas para a

Amazônia, fazendo as correlações necessárias com as mudanças econômico-sociais ocorridas, particularmente desde meados do século XX. Analisamos as instituições desenvolvimentistas amazônicas no âmbito de um debate mais amplo sobre o desenvolvimento regional, tendo como destaque as relações entre Estado e o grande capital.

1 CRISE ECONÔMICA REGIONAL E AÇÃO ESTATAL

No final do século XIX, prolongando-se até o início da segunda década do século XX, a Amazônia passou por forte efervescência econômica. A razão principal foi fluxo de renda proveniente do extrativismo da borracha nativa. Belém e Manaus foram as cidades que concentraram os saldos dessa atividade erguida a partir da exploração e apropriação do trabalho excedente do seringueiro – que sustentava o seringalista, proprietários das casas aviadoras, casas de exportação, etc¹. A forma de capital dominante era o capital comercial, remunerando-se na esfera da circulação e, por conta disso, pouco estimulando a industrialização regional. A partir de 1910 os seringais de cultivo do Sudeste Asiático entraram em produção crescente e expressiva e o interesse internacional pelo produto amazônico paulatinamente deixou de existir. A economia regional entrou em forte e prolongada crise, produzindo, inclusive, redução da população na região Norte. No início da crise os representantes da oligarquia regional e os governos regionais pressionaram o Executivo Federal para que adotasse uma política de proteção à borracha nativa equivalente à política de defesa do café. O governo federal anunciou o Plano de Defesa da Borracha e a Superintendência de

1 Seringalista era quem dominava e explorava o seringal (e por consequência o seringueiro), tendo a propriedade legal ou não da terra. Casas aviadoras compravam o látex (leite da seringueira) e vendiam mercadorias aos seringalistas.

Defesa da Borracha (1912), mas isso foi muito mais discurso do que efetividade prática.

Quando os seringais asiáticos foram ocupados pelos japoneses durante a Segunda Guerra Mundial, a borracha amazônica voltou a atrair atenção internacional. O Brasil assinou os Acordos de Washington (1942), onde se comprometeu a fornecer o ferro de Minas Gerais e a borracha da Amazônia à economia estadunidense. Sem querer diminuir a expressão das mortes, mais do que os soldados brasileiros mortos na Europa, esta talvez tenha sido a principal contribuição do país ao desfecho do conflito bélico a favor das nações aliadas².

Para efetivar a produção em curtíssimo prazo foi adotado um conjunto de medidas e instituições responsáveis a viabilizar as condições necessárias ao extrativismo e exportação: Serviço de Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia (SEMTA), que recrutava e alistava trabalhadores, principalmente nordestinos, para extrair látex nos seringais amazônicos; a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico; Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) e, entre outros, o Banco de Crédito da Borracha (BCB) – banco estatal brasileiro, mas com parte de capital norteamericano, o que garantia à *Rubber Reserve Company* (agência estadunidense) indicar dois diretores do mesmo. Esta institucionalidade foi importante, na medida em que representava uma presença mais efetiva do Estado na região. Parte dela se prolongou para além da Batalha da Borracha. Foi o caso do BCB (MARQUES, 2007). Apesar dos interesses imediatistas, o banco constituiu-se também como um instru-

2 Na incursão do Brasil na Europa a Força Expedicionária Brasileira registrou 454 mortos. Benchimol (1977) estima que 150 mil nordestinos foram recrutados (alistamento militar) e enviados à Amazônia como “soldados da borracha” para extrair látex. Sampaio (2007) afirma que o governo brasileiro convocou quase 92 mil soldados da borracha e os encaminhou aos seringais, enfrentando todas as adversidades da floresta. O autor, que também foi soldado da borracha, acredita que aproximadamente dois terços morreram na mata. Secreto (2007) estima 25 mil mortos.

mento de médio e longo alcance. Com ele institucionalizou-se um sistema de crédito e financiamento na Amazônia.

A retomada do controle dos seringais asiáticos pelos aliados despertou novamente o desinteresse pelo produto amazônico. Diante disso, na Constituição de 1946, uma articulação das bancadas nordestina e nordestina, fez com que se aprovasse o artigo 199, de autoria do deputado amazonense Leopoldo Peres, estabelecendo a destinação de 3% da renda tributária nacional ao Fundo de Valorização Econômica da Amazônia e 4% para outro fundo (artigo 198) de igual propósito para Nordeste, mais especificamente para o combate à seca. Essa letra constitucional encontrou muitas dificuldades para efetivação, o que em parte foi superado com a regulamentação do artigo sete anos depois.

A região vivia uma grande contradição: interessava à nação, mas não recebia atenção que justificasse tal interesse. Tal contradição já se prolongava por longo período. Em 1940 o presidente Getúlio Vargas visitou Manaus e proferiu aquele que ficou conhecido como discurso do Amazonas, antecipando alguns elementos que seriam retomados posteriormente quando da definição de políticas federais para a região nos anos 1950. A floresta amazônica, e a região por extensão, eram sinônimos de problema, atraso e decadência. Compreendida como “espaço vazio”, a floresta era um inimigo a ser derrotado para incorporar a região ao corpo da nação e ao progresso (num esforço nacional).

O que se observa até aqui, pelos discursos do Presidente da República e pela realização da Conferência Técnica sobre a Valorização Econômica da Amazônia (1951), é que havia a necessidade e interesse em ocupar demograficamente a região, entre outras coisas para não sofrer questionamento quanto à soberania brasileira sobre a mesma – não esqueçamos a tentativa de criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (nos marcos da ONU) logo após a

Segunda Guerra, o que, segundo Arthur C. Ferreira Reis, poderia se constituir em internacionalização da região. Mas a ocupação deveria ser acompanhada do estabelecimento de função econômica: mantendo o extrativismo tradicional enquanto se processava um movimento rumo à agricultura. Questionava-se o extrativismo, mas não o caráter primário-exportador regional.

2 SPVEA: PIONEIRISMO, OUSADIA E CRISE

Discursos à parte, o artigo 199 só foi regulamentado pela Lei nº 1.806, sancionada por Getúlio Vargas em 06 de janeiro 1953, depois de longa articulação da bancada nortista. A lei definiu e delimitou a Amazônia Legal (região administrativa para efeito de planejamento). O Plano de Valorização foi conceituado como o “esforço nacional para a ocupação territorial da região.” Para implementá-lo, foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA - artigo 22º da mesma lei), subordinada diretamente ao Presidente da República. Esta foi a primeira grande instituição destinada ao desenvolvimento amazônico. Também foi pioneira em termos de desenvolvimento regional brasileiro, pois até então não havia uma superintendência regional com caráter abrangente – A SUDENE no Nordeste só seria criada em 1958. Pioneirismo e ousadia foram elementos marcantes no planejamento da SPVEA – e que, contraditoriamente, de alguma forma marcaram suas dificuldades e crise.

A lei 1.806 definiu ainda os objetivos gerais da Valorização da Amazônia: a) assegurar a ocupação da região em um sentido brasileiro; b) construir nela uma sociedade economicamente estável e progressista, capaz de, com seus próprios recursos, prover a execução de suas tarefas sociais; c) desenvolvê-la num sentido paralelo e complementar ao da economia brasileira³. Feito isso, em 1954 a SPVEA, sob

3 No período de existência da SPVEA (1953-1966) foi construída a Belém-Brasília objeti-

a presidência de Arthur Reis, elaborou o primeiro grande programa de desenvolvimento para a Amazônia, o Programa de Emergência, que antecederia no primeiro ano os planos quinquenais.

O planejamento regional elaborado pela SPVEA demonstrava a necessidade de reestruturar significativamente a economia regional, superando o extrativismo e se apoiando: (a) numa complementaridade à economia nacional (produzindo matérias-primas); (b) na sustentação interna à região (produzindo produtos para seu próprio consumo, substituindo importações); e (c) numa nova complementaridade entre o rural (agora agrícola) e o urbano (centro industrial e comercial).

O I Plano Quinquenal de Valorização Econômica da Amazônia desenvolve o diagnóstico sobre a realidade regional presente no Plano de Emergência. A caracterização de esgotamento do extrativismo conduz à defesa de um novo modelo econômico para a região, sustentado na produção/colonização agrícola – que recebeu a maior destinação orçamentária e deveria ser tecnicamente avançada e orientar-se para o abastecimento alimentar da região (“auto-suficiência”), ou seja, para seu mercado interno. Diferente das políticas propostas até os anos 1940, aqui não se propõe nem a recuperação nem a racionalização ou modernização do extrativismo, mas a sua superação⁴.

O plano reafirma os objetivos da lei nº 1.806, incorpora a preocupação da região na segurança nacional e afirma textualmente que a

vando a integração com outras regiões do país. Outras rodovias foram planejadas. Anteriormente, em 1950, já havia sido fundado o Banco de Crédito da Amazônia (a partir do Banco de Crédito da Borracha), posteriormente transformado em Banco da Amazônia (BASA).

4 Nesta caracterização, uma ocupação igual à dispersão provocada pelo extrativismo “não permitiria a constituição de uma sociedade homogênea e *normal* [grifo nosso], capaz de multiplicar-se e prosperar com recursos próprios”, o que a condenaria a ficar “fadada ao insucesso” (SPVEA, 1954, p. 34).

Amazônia se constituía um “espaço vazio”, politicamente perigoso e de onde se conclui que o desenvolvimento da Amazônia deveria ser obra de toda a Nação. “Com sua fraca densidade demográfica constitui a Amazônia um espaço vazio, economicamente improdutivo e politicamente perigoso. [...] A valorização é em si uma obra política, pela qual a nação brasileira procura ocupar e desenvolver os espaços inaproveitáveis do território nacional” (SPVEA, 1954, p. 20 e 24-25).

Nestes termos, o Plano propunha a reconversão produtiva da região (no que responderia aos interesses locais e se constituiria como um plano regional) e buscava se enquadrar nas exigências da política de segurança nacional – o que o colocava como uma política nacional. Infelizmente, esses elementos não garantiam apoio às políticas da instituição. Apesar de todas as tentativas da Superintendência e reclamações da bancada política regional, o Plano nunca chegou a ser aprovado pelas instâncias federais competentes (Congresso e sanção presidencial), tampouco recebeu o montante de recursos constitucionais que a ele deveriam ser destinados. Para entender os motivos disso se faz necessário ampliar o raio de interpretação – para além da SPVEA.

A tentativa de aprovação do I Plano Quinquenal ocorreu num período onde burguesia e oligarquia regionais estavam fragilizadas, reflexo da longa crise do extrativismo e do fato de não se encontrar outro produto que retomasse a efervescência econômica. No final da década de 1950 os comerciantes da borracha ainda buscavam reafirmar seu poder regional e obter concessões do governo federal. Contraditoriamente, a borracha nativa correspondeu a apenas 2,8% do total que a região Norte exportou em 1958 (menos que a exportação de couros e peles 2,9%). A castanha atingiu 27,7%, mas em montantes financeiros muito inferiores aqueles que o látex alcançou em seu auge. Neste ano iniciaram as exportações do manganês do Amapá, pela Icomi S/A, alcançando 62,1% do total do que foi expor-

tado regionalmente. Mas esse não era nem o extrativismo reivindicado pela oligarquia nem aquele descartado pela SPVEA. Era um extrativismo mineral com técnicas “modernas”, cuja empresa extratora era uma testa-de-ferro de uma multinacional dos minérios, a estadunidense Bethlehem Steel. Os números desta exportação dão conta do quanto fragilizada e concentrada encontrava-se a economia regional, pois a produção inicial de uma única empresa representou quase dois terços do total exportado.

Também havia interesses dentro da região que conflitavam com o planejamento da SPVEA: alguns setores defendiam uma distribuição “menos burocrática” dos recursos e menos sujeitos aos pré-requisitos definidos pela instituição (por exemplo, a distribuição de verbas por zonas prioritárias deixaria de fora interesses de outras áreas não tomadas como centrais); outras frações, entre os quais as extrativistas, não deveriam receber com contentamento a proposição de reconversão da economia regional com superação do extrativismo.

Configura-se, então, uma crise de legitimidade (DIESEL, 1999). A SPVEA não somente não conseguiu apoio suficiente do governo federal (que significava recursos necessários à efetivação de seu planejamento), como também foi significativamente questionada regionalmente. Nestes termos, o I Plano Quinquenal chegou ao fim antes que conseguisse nascer efetivamente. Em busca de legitimidade a Superintendência contratou uma empresa privada de planejamento (sediada no Rio de Janeiro) para elaborar um novo plano de desenvolvimento regional (Nova Política de Valorização). A tecnoburocracia da instituição perdia sua função mais importante e razão de sua existência: elaborar as políticas de desenvolvimento amazônico.

A “moderna” Consórcio de Planejamento e Empreendimentos S/A, empresa contratada pela SPVEA, dotada de instrumentais “científicos”, caracteriza que o problema da Superintendência era a falta de técnica de planejamento - desconsiderando a natureza política

do mesmo. A empresa elaborou uma interpretação anacrônica sobre a região, definida como pré-capitalista e feudal. Sua sociedade seria material e culturalmente atrasada, até mesmo o setor terciário seria feudal. Também propôs a industrialização por meio da substituição regional de importações. Este Plano também não teve efetividade, de modo que a instituição, durante sua existência, não conseguiu sustentação de fato no governo federal e Congresso Nacional. Isso pode ser evidenciado também no papel secundário destinado à Amazônia no Plano de Metas. Das grandes obras do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) e do seu plano restaram à Amazônia as rodovias Belém-Brasília e, mais tardiamente, a Brasília-Acre. A razão é que isso se enquadrava nos objetivos gerais do plano, particularmente nos investimentos de transporte, e na tentativa de fazer a integração da região ao restante do país – o que ocorreu, mas como consumidora dos produtos da região dinâmica na acumulação de capital (Sudeste).

Após o golpe empresarial-militar de 1964 e a realização de um inquérito policial-militar, o general de divisão Mário de Barros Cavalcanti assumiu a superintendência da SPVEA, permanecendo no cargo até poucos meses após sua substituição pela SUDAM. Sua gestão avaliou negativamente as administrações anteriores (CAVALCANTI, 1967). Ora, se o problema era o desvio do dinheiro público, a ingerência político-partidária e a ociosidade dos funcionários “ineficientes” porque a autoridade e moralidade do general não resolveu estes problemas? Por que após algum tempo o general repetiu a mesma crítica de gestões passadas: a falta de recursos financeiros?

Muitos pesquisadores assimilaram a versão oficial que justificou a extinção da SPVEA, mas com pouca capacidade reflexiva. Para Pereira (1976, p. 63) “por ter se tornado discrepante quanto aos propósitos formalizados em lei, ela [a SPVEA] foi extinta em 1966, dando lugar ao aparecimento da SUDAM, cuidadosamente expurgada dos defeitos e vícios que contaminaram a Agência Regional antecessora”.

A SPVEA sobreviveu aproximadamente treze anos (1953-1966). Muitas razões foram levantadas para o seu fracasso e extinção. Estas razões vão desde a falta de técnica (e técnicos) no planejamento que ela fez para a região até elementos de cunho moral, como o desvio de recursos e a sua dominação pela oligarquia regional. Pelo que apresentamos até aqui, estas razões não nos satisfazem. Para entender a crise da Superintendência se faz necessário maior capacidade reflexiva e abertura do horizonte interpretativo. É verdade que setores dominantes locais conseguiam influenciar a política da SPVEA, como afirmam os diversos autores, mas não significa necessariamente um exclusivismo da oligarquia local na condução da instituição. Desde a abertura da rodovia Belém-Brasília, passou a ocorrer na Amazônia acentuada entrada de grandes proprietários oriundos de outras regiões e mesmo de outros países. Eles também conseguiam ter acesso à instituição. No período de transição entre SPVEA e SUDAM, grupos e famílias importantes vindos de outras regiões receberam recursos financeiros administrados pela primeira.

Também é verdadeiro que as responsabilidades da instituição eram muito amplas e crescentes frente aos recursos financeiros e de pessoal disponíveis. Mahar (1978) e os superintendentes localizam os problemas na falta de repasse financeiro. Em relação ao desempenho institucional, de fato não se tinha um profundo conhecimento técnico e científico sobre a região e isso se refletia em seu corpo técnico-funcional. Isso gerava falta de eficiência, como afirma Pereira (1976), mas não podemos reduzir a questão da eficiência às limitações do quadro técnico da SPVEA em si – tampouco podemos deduzir somente daí os desmandos ou corrupção que tenham ocorridos. Não podemos desconsiderar o fato de que em nível nacional ainda não tínhamos “o” órgão central (ou ministério) de planejamento, que poderia subsidiar o planejamento regional – nem mesmo havia um ministério responsável pelo desenvolvimento regional (um minis-

tério do interior). Apesar da política de Kubitschek, com o Plano de Metas, e da tentativa de Goulart, esta realidade manteve-se pelo menos até 1964. Isso limitava muito a ação planejadora para a Amazônia (MARQUES, 2013).

A autonomia da SPVEA também era questionada em termos objetivos - não apenas pela não aprovação dos planos elaborados. Os dirigentes denunciavam as constantes reduções das verbas ou prede-terminação da aplicação das mesmas (onde gastar) pelo Congresso, restando pouca margem de manobra para a direção da instituição. Limitações técnicas e financeiras ocorriam de fato, mas devemos ir além: por que, num momento de grandes investimentos no Brasil, a SPVEA agonizou em falta de recursos?

Além da questão da amplitude das responsabilidades da Superintendência frente a seus recursos técnicos e orçamentários, há outro elemento: o desenvolvimento da Amazônia, por meio da expansão agrícola ou industrialização regional, exigia um investimento financeiro significativo, o que não ocorreu porque, por um lado, não houve interesse federal e, por outro, porque provavelmente o estágio de desenvolvimento capitalista brasileiro ainda não reunisse condições e/ou interesse para tal empreendimento numa região como a Amazônia dos anos 1950.

A proposição de SPVEA significava espacializar a acumulação de capital no Brasil, ou seja, estendê-la com força para as demais regiões. Era exatamente o contrário daquilo que se processava desde o início da primeira metade do século XX. A concentração de capital⁵ era mais intensa e concentrada no Sudeste brasileiro, particular-

5 Acumulação de capital em decorrência da apropriação de trabalho excedente e reinvestimento produtivo da mais-valia. É uma relação entre capitalistas e trabalhadores. Já a centralização ocorre quando capitais antes dispersos e concorrentes entre si passam a ser geridos por um mesmo comando (o que pode ocorrer por meio de fusões, aquisições, etc.). É uma relação entre capitalistas (MARX, 1988).

mente em São Paulo. Mais que isso: se até o século XIX o Brasil era um conjunto de economias regionais razoavelmente independentes e com forte vínculo direto com o exterior, a partir da industrialização brasileira seu núcleo dinâmico colocava a necessidade de subordinação das mesmas, de centralização da capital na economia paulista – ainda que isso pudesse significar quebra de setores industriais de outras regiões com perda ou migração de capital para o Sudeste.

Por outro lado, a expansão industrial de São Paulo exigia a ampliação do mercado consumidor, incorporando as demais regiões como “clientes” à realização das mercadorias paulistas. A integração nacional se configurava como uma necessidade então, ao mesmo tempo em que delineava a divisão nacional (ou territorial) do trabalho no Brasil: produção industrial no centro versus consumo de mercadorias e fornecimento de matérias primas pela periferia. Evidentemente era o oposto do que propunha a SPVEA: industrialização e autonomia da Amazônia.

Também nos marcos da análise a partir da acumulação de capital: o planejamento da SPVEA buscava sustentação no mercado interno regional por meio da expansão da agricultura e da industrialização local. Isso dependia, além dos elementos extrarregionais já destacados, de determinadas condições intrarregionais não muito fáceis de serem rapidamente alcançadas naquele momento. Ora, quando a instituição foi fundada a Amazônia, segundo o IBGE, continha algo em torno de 3,5 milhões de habitantes, dispersos numa área superior a metade do território nacional, majoritariamente no campo e com baixo grau de monetização em grande parte de suas atividades cotidianas (predominava produção de subsistência). Tanto as classes trabalhadoras (assalariados e pequenos produtores), quanto a chamada classe média se apresentavam pouco organizadas e muito fracas economicamente. Assim sendo, uma política que dependesse de um mercado nestas condições encontraria muitas dificuldades.

Era o caso da política de substituição regional de importações. Além disso, tocar em frente um projeto desses implicaria enfrentar o capital dominante na economia do Sudeste que queria manter a Amazônia na condição de consumidora de seus produtos.

A esta realidade regional é preciso incorporar o fato de que historicamente se constituiu uma burguesia regional muito fraca econômica e politicamente. Ela não reunia condições (e não fez por onde) de conduzir um processo de desenvolvimento regional que pressupunha uma relativa autonomia e algum grau de conflito com outros setores nacionais.

Ademais é preciso entender, como estamos querendo fazer crer, a localização da região no processo de acumulação capitalista brasileiro. Assim, fica mais fácil entender um “fracasso” ou não do desenvolvimento regional e de suas instituições. Loureiro, mesmo reconhecendo outras razões, afirma que a SPVEA falhou no desenvolvimento regional porque “encarou o problema do atraso e da não integração da Amazônia à economia nacional como sendo resultado da carência de infra-estruturas físicas da área, e à falta de infraestruturas sociais, sem entender a região no contexto mais global de expansão do capitalismo no Brasil, no qual ela estava apenas fracamente inserida economicamente” (LOUREIRO, 1992, p. 7).

Em síntese: sem desconsiderar todos os elementos expostos por diversos autores para explicar a crise da SPVEA, ao contrário, destacamos: (1) o processo e momento da acumulação de capital no Brasil (que muito dificultavam a intenção de industrialização amazônica – que ademais provavelmente recebia oposição paulista); e (2) as limitações intrarregionais da Amazônia (frágil mercado interno, baixa acumulação interna de capital, fraqueza da burguesia regional, objeção de setores tradicionais, etc.)

Com a SPVEA começa-se a operar a transição na Amazônia de um Estado em que pouco se sentia sua presença a outro (na figura

do governo federal) “condutor” do desenvolvimento regional, um Estado que desempenha um papel “civilizatório”, em tese neutro, sustentado na razão que se traduzia no planejamento técnico e na programação econômica. Esta concepção do Estado como aquele que traz o “progresso” e que defende os “interesses da região e da nação” não deixa de guardar proximidade com as concepções jusnaturalistas quando viam o Estado como representante do bem-comum. A transição a este “novo” Estado significa, contudo, que a decisão do desenvolvimento regional não cabe aos setores regionais, mas, antes de tudo, a quem hegemoniza o governo federal (MARQUES, 2007).

3 SUDAM: AUGES DO PLANEJAMENTO REGIONAL, MAS PARA QUEM?

Em outubro de 1966, em meio à Operação Amazônia⁶, a SPVEA foi extinta, sendo substituída pela SUDAM (Lei 5.173). Por que isso aconteceu? Porque, além da fragilidade institucional da antiga Superintendência acumulada em sucessivos anos⁷, era necessária uma nova instituição, não permeada pelos interesses regionais como a SPVEA, diretamente controlada e centralizada pelo governo federal militar, mas que, ao mesmo tempo, fosse capaz de negociar um novo projeto com a burguesia/oligarquia regional – ou que pelo menos se apresentasse como esta possibilidade. Isso ficou mais evidente quando os incentivos fiscais migraram para a agropecuária. A questão relevante que se destacava (e que foi literalmente colo-

6 Conjunto de instrumentos legais (adotado entre os últimos meses de 1966 e início do ano seguinte) que alterou o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, os incentivos fiscais e criou novas instituições, entre as quais a SUDAM.

7 Denominada de crise de legitimidade ou credibilidade. Superintendentes e pesquisadores destacavam a falta de credibilidade que a instituição sofria.

cada nos planos de desenvolvimento nacionais e regionais) era: qual a contribuição da Amazônia para o desenvolvimento nacional? Ou dito de outra forma mais clara: qual o papel/contribuição que ela deveria cumprir no processo de acumulação capitalista brasileiro? Se em alguns momentos se apresentava o desenvolvimento amazônico como um esforço de toda a nação, agora mais do que nunca era o contrário: encontrar uma função econômica clara e significativa da região na acumulação de capital que se processava no Brasil – que envolvia suas conexões com o capital multinacional.

Não estamos afirmando que tudo já estava predefinido no momento da substituição de uma instituição por outra. O último período da SPVEA e os primeiros anos da SUDAM constituem-se num momento de transição e redefinição. Isso pode ser constatado no próprio planejamento regional. O primeiro plano da nova Superintendência, o I Plano Quinquenal da SUDAM, mantinha a defesa da industrialização amazônica por meio da substituição regional de importação. Talvez por isso mesmo sofreu do mesmo problema dos planos anteriores: a falta de recursos financeiros para sua implementação.

A SPVEA foi parte de um processo e momento em que se esboçaram os instrumentos e pré-requisitos à ação/intervenção efetivo-expressiva do Estado nacional na Amazônia. Com a Operação Amazônia estes instrumentos foram redefinidos e se consolidou a intervenção e centralização federal. A SPVEA foi um órgão regional e, em certa medida, regionalmente controlado pela oligarquia local. Com a SUDAM buscava-se uma nova legitimidade e a colocação da instituição desenvolvimentista e do projeto regional nas mãos centralizadoras do governo federal.

Em 28 de setembro de 1966, o governo federal promulgou a Lei 5.122, transformando o Banco de Crédito da Amazônia S.A. em Banco da Amazônia S. A. (BASA), o qual passou a ter suas atribui-

ções ampliadas no tocante ao desenvolvimento regional, tornando-se o agente financeiro dos incentivos fiscais gerenciados pela SUDAM. Em 28 de fevereiro de 1967, Castelo Branco assinou o Decreto-Lei 288, regulamentando a Zona Franca de Manaus (ZFM) e criando sua superintendência, a SUFRAMA. Também parte integrante da Operação Amazônia, a Lei 5.174 de outubro de 1966 alterou e estendeu ainda mais a política de incentivos fiscais, incorporando fortemente a agropecuária⁸ (levando à concentração fundiária e conflitos agrários). As empresas privadas poderiam obter isenção de até 100% do imposto de renda (IR) devido até 1982. Também estariam isentas do imposto de exportação de produtos regionais e dos impostos sobre importação de máquinas e equipamentos. Tinham, ainda, a sua disposição créditos que poderiam corresponder a até 75% do valor necessário à implantação dos empreendimentos (os outros 25% eram a contrapartida financeira do requisitante, ou seja, o valor que ele tinha que comprovar ter em mãos para aplicar). No caso de projetos agropecuários, isso poderia chegar a 100% na medida em que a Superintendência aceitava a propriedade da terra como contrapartida financeira (os 25% restantes). Os incentivos eram recebidos como fundo perdido (sem a obrigatoriedade de devolução).

A nova instituição amazônica seria “o” grande órgão de desenvolvimento regional. Contudo, nem a SUDAM conseguiu efetivar um projeto regional como se poderia pensar que fosse o desejo da burguesia regional, nem tampouco concentrou tantos poderes quanto se pode acreditar que teria a partir da Lei 5.173. Comprovação disso pode ser obtida comparando o reduzido orçamento

8 Mas, restrita à grande propriedade, o que incluía também os grandes proprietários que se deslocavam de outras regiões. Apenas empresas constituídas como sociedades anônimas poderiam requerer estes montantes. Os pequenos produtores estavam alijados. Quanto maior o tamanho da propriedade, maior era o volume de incentivos fiscais que se poderia solicitar. O resultado disso foi concentração fundiária, conflitos agrários e degradação ambiental.

próprio da Superintendência em sentido oposto ao montante de incentivos fiscais. Qual o problema? Em relação aos incentivos fiscais só restava a ela decidir qual demandante privado receberia investimento, diferente do orçamento próprio em que em tese poderia escolher a melhor destinação (a construção de obras públicas, por exemplo).

Contudo, mesmo em se tratando de incentivos fiscais, as contradições se apresentavam. Eles se constituíram na maior fonte dos recursos administrados pela SUDAM, mas foram paulatinamente sendo reduzidos e divididos com outros programas e agências. O Programa de Integração Nacional (PIN, 1970) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-Indústria do Norte e Nordeste (Proterra, 1971), além de federalizarem grande extensão de terras da Amazônia, abocanharam 50% dos incentivos fiscais até então gerenciados pela SUDAM. Posteriormente, outras instituições passaram também a dividir os recursos da SUDAM por meio da criação dos fundos setoriais em 1974 (gerenciados pela Embatur, Superintendência da Pesca e IBDF – atual IBAMA). Ainda teve que conviver com a redução do volume destinado a incentivos fiscais – principalmente nos anos 1980 e 1990 (MARQUES, 2007).

O PIN e o Proterra não estavam sob a órbita da SUDAM, nem do Ministério do Interior, mas sim do Ministério da Agricultura, o que significava perda de poder de intervenção da Superintendência na região e concorrência com outras instituições quanto a isso. A aparente força apresentada formalmente quando da criação da nova instituição, estava sendo seriamente testada e demonstrava que a letra da Lei 5.173/66 não correspondia à realidade.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) e sua versão regional, I PDA (I Plano de Desenvolvimento da Amazônia), elaborado pela SUDAM, reordenou não apenas a visão sobre a Amazônia como a própria política de ocupação da região. O Nordeste passou a ser apresentado como uma região deprimida e a Amazônia como

uma “fronteira de recursos”, constatação que deveria compor o planejamento e as políticas nacionais.

Os primeiros anos da década de 1970 foram marcados pelo choque do petróleo, crise da economia internacional e fim do milagre econômico brasileiro. Neste cenário, o II PND priorizou o setor produtor de bens de produção, substituindo importações, e determinou à Amazônia, por meio do II PDA (1975-79), a função de ser exportadora de produtos minerais – vide SUDAM (1976). Assim, o II PND assumiu de fato e definitivamente a Amazônia como “fronteira de recursos naturais”. Esta mudança já esboçada desde meados dos anos 1960, agora ganhava mais importância e concretude. Os grandes investimentos do II PDA se concentravam em transportes, mineração e energia.

Essa redefinição no planejamento em relação à Amazônia refletia as novas necessidades do processo de acumulação de capital no Brasil e os descobrimentos mineralógicos. Com o golpe militar de 1964 houve a intensificação das pesquisas geológicas na região, especialmente na sua porção oriental, onde ocorreram importantes descobertas de reservas minerais⁹. A participação de empresas multinacionais nas pesquisas geológicas se aprofundou. Em 1966, a Codim, subsidiária da Union Carbide, descobriu reservas de manganês na serra do Sereno, no município de Marabá e em 1967 a United States Steel detectou as reservas de ferro da serra Arqueada (Carajás) e de manganês em Buritirama. Também neste ano foram descobertas as reservas de bauxita no rio Trombetas, originando a Mineração Rio do Norte (MRN), conduzida pela Alcan e com incorporação posterior da Companhia Vale do Rio Doce (no início dos anos 1970) e outras empresas. Em 1971 anunciou-se a ocorrência de bauxita em Paragominas.

9 Não nos esqueçamos que o manganês do Amapá havia sido descoberto em 1945 e já estava em plena exploração. Isso estimulava pesquisas na região, fato que ocorria com a bauxita no oeste paraense desde pelo menos o início dos anos 1960.

Assim, em meados da década de 1970 vários projetos de grande dimensão começaram a ser implantados na Amazônia Oriental, tais como: projeto Ferro-Carajás e projetos de alumínio (Trombetas e Albrás/Alunorte) – para o qual se construiu a mega UHE de Tucuruí (e fundou-se a estatal Eletronorte) para fornecer energia subsidiada para a produção do alumínio. O Ferro-Carajás ficou sob a responsabilidade exclusiva da CVRD a partir de 1977 quando esta empresa adquiriu as ações da US Steel, com apoio do Banco Mundial e do Tesouro Nacional.

No caso da Albrás/Alunorte, o projeto foi fruto de um acordo firmado em 1976 entre empresários japoneses do ramo da indústria de alumínio e os governos do Pará e do Brasil, resultando na criação do Complexo Industrial de Barcarena/PA. Essa produção era uma necessidade da economia japonesa, que, com a elevação dos preços do petróleo, teve uma acentuada ampliação dos custos de produção de alumínio na medida em que esta produção é intensiva em energia elétrica. Para manter sua taxa de lucro, os capitais nipônicos transferiram para a periferia as etapas mais custosas da cadeia do alumínio. Esta matéria-prima deveria ser vendida ao Japão a preços mais baixos que aqueles produzidos no país oriental. Energia subsidiada era fundamental para isso. O Brasil assumiu este compromisso, ainda que a um altíssimo custo à sociedade brasileira.

A eclosão da crise econômica no Brasil no final da década de 1970 reforçou mais ainda os propósitos do governo federal para a Amazônia, culminando na criação do Programa Grande Carajás (PGC). O projeto Ferro-Carajás era a razão principal de existência e espinha dorsal do PGC. A área de influência direta do PGC alcançou 895.265 km² - 10,6% do território brasileiro que envolviam mais de 240 municípios do Maranhão, Pará e Tocantins. A província mineral de Carajás e outras áreas do PGC registram grande incidência de ferro, bauxita, ouro, níquel, cobre, manganês, cassiterita e minerais

não-metálicos. A implementação do PGC levou em conta diversos fatores, desde a situação brasileira e internacional, seu potencial mineral, até elementos locais como a existência de floresta para queimar e transformar em carvão para a produção de ferro-gusa. O PGC foi o instrumento governamental mais importante no sentido do aprofundamento do padrão de ocupação econômica com base na grande empresa mineral já em andamento na região (LEAL, 2007; LÔBO, 1996; HALL, 1991). Em paralelo cresceu a importância da Vale do Rio Doce: MRN, Albrás-Alunorte e Ferro-Carajás/província mineral de Carajás.

Os projetos em torno da grande mineração envolviam interesses e capitais que extrapolavam em muito a capacidade de intervenção da burguesia regional amazônica. A SUDAM em alguma medida também representava uma mediação com os setores regionais, ou seja, empresários regionais ou regionalizados (aqueles instalados na região) tinham, ou pressionavam para ter, algum grau de acesso à Superintendência. No caso dos grandes projetos, os detentores do capital (estatal ou privado) não estavam e não se propunham a se transferir para a região - seu interesse era a exploração destes recursos. O governo federal tomou para si a condução direta deste processo, inclusive para fazer diretamente as negociações com seus “parceiros” nacionais e internacionais. O Programa Grande Carajás tinha seu conselho de administração sediado em Brasília, sob a presidência da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e era composto por um conjunto de ministros e a representação do Conselho de Segurança Nacional. Ele se constituiu, assim, num novo órgão com funções e recursos para interferir diretamente no planejamento econômico-social amazônico, tomando decisão inclusive sobre isenção fiscal. Isso se chocava com as prerrogativas e aspirações da SUDAM¹⁰. Deste modo, dentro da Amazônia além do

10 Mas isso não quer dizer que a SUDAM fosse contrária aos projetos de extração mineral, nem mesmo ao PGC. Desde seu I Plano Quinquenal ela alimentava o desejo por esta explora-

PIN, Proterra, Embratur, Sudepe, IBDF e Suframa a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia passava a competir também (e desfavoravelmente) com o PGC.

Contraditoriamente, a fase da mineração, que passou a atrair mais atenção e investimentos do Governo Federal, enfraqueceu relativamente o principal órgão federal de desenvolvimento regional: houve um esvaziamento político e econômico-financeiro da SUDAM. As grandes decisões sobre o desenvolvimento regional (ou mais precisamente sobre a exploração de seus recursos naturais) foram tomadas fora da Superintendência e distantes das fronteiras amazônicas. Ganharam evidência e apoio governamental as instituições (órgãos e estatais) ligadas à exploração mineral, algumas das quais associadas a capitais externos. A Companhia Vale do Rio Doce se vinculou organicamente ao capital japonês e de outros países para desenvolver projetos minerais na Amazônia – atuando também com a mesma lógica das empresas multinacionais: apropriação dos recursos naturais e pouco compromisso social com a região. Isso também coincidiu com a diminuição dos incentivos fiscais para a agropecuária e outros setores, levando muitos pesquisadores a localizarem a crise da SUDAM e do desenvolvimento regional amazônico nos anos 1980 e na redução dos incentivos fiscais.

A partir do III PDA, os planos regionais de desenvolvimento amazônico foram perdendo capacidade de intervir efetivamente na realidade regional, como se pode observar no I PDA – Nova República (1986-1989). Foram lançados vários planos, sucessivamente um mais fragilizado que o outro: PDA (1992-1994), PDA (atualização, 1994-1997), Plano Plurianual – Amazônia Legal, Detalhamento do Plano Plurianual Federal – Brasil em Ação (1996-1999) e Plano Plurianual – Amazônia Legal, Detalhamento do Plano Plu-

ção. A título de exemplo vejamos o apoio à Icomi no Amapá.

rianual Federal (2000-2003). Nos governos Lula e Dilma esta dinâmica foi mantida.

Crise e/ou fracasso do desenvolvimento regional? Nos anos 1980? Primeiramente devemos problematizar a crise do desenvolvimento amazônico, no mínimo nos perguntando a quem se destinavam prioritariamente as políticas de desenvolvimento. Eram aos trabalhadores? Segundo, não é nos anos 1980 que a SUDAM (e o planejamento regional) encontra sua “decadência”, mas justamente no momento em que aparentemente ela está no seu auge: a década de 1970. Foi justamente aí que se gestou um projeto no qual a Amazônia integrou-se ao processo de acumulação capitalista brasileira (em suas associações com a divisão internacional do trabalho) como fornecedora de produtos naturais, principalmente minerais. Evidentemente, estamos nos referindo particularmente à Amazônia oriental, objeto por excelência destas políticas e da atuação da Superintendência.

A crise econômica brasileira dos anos 1980 fragilizou não apenas o Estado desenvolvimentista, mas também e significativamente a política de desenvolvimento regional sustentada em incentivos fiscais. O endividamento do Estado brasileiro e da economia nacional levou o governo a tomar outras prioridades, reduzindo progressivamente o volume dos incentivos fiscais regionais e mudando seu formato, tornando-os mais parecidos a crédito bancário. Com as mudanças processadas nos anos 1970, a SUDAM passava a depender dos volumes de incentivos fiscais. A redução dos mesmos implicaria em explicitação da crise da Superintendência. Isso ocorreu nos anos 1980-1990, mas as raízes da crise são anteriores. Isso culminou com a extinção da SUDAM em 2001 e sua substituição pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA).

4 INTENSIFICAÇÃO DA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS E FRAGILIDADE DAS INSTITUIÇÕES REGIONAIS: A MESMA LÓGICA DE TOMADA DE DECISÃO.

A década de 1990 foi hegemonizada por políticas neoliberais no Brasil e América Latina. O governo de Fernando Henrique Cardoso empreendeu diversas reformas do Estado dentro deste ideário, entre as quais o processo de privatização das empresas estatais. A Companhia Vale do Rio Doce (atualmente respondendo pelo nome fantasia Vale) foi privatizada em 1997, pelo preço de R\$ 3,3 bilhões. As reservas de ferro à sua disposição em Minas Gerais e na Serra dos Carajás (Sudeste do Pará) somavam 12,9 bilhões de toneladas, cujo valor não entrou no cálculo da privatização. A empresa contava também com R\$ 700 milhões em caixa e já dava um lucro anual superior a US\$ 500 milhões – valor que cresceria exponencialmente em decorrência do enorme investimento que havia sido feito na companhia pouco antes da privatização. O preço pago pela empresa representou nos anos 2000 e 2010 ao lucro de pouco mais de um mês de operação. Muito contribuiu para isso a adoção da Lei Kandir, isentando o ICMS na exportação de produtos básicos e semi-elaborados, como é o caso da mineração. Assim, há o barateamento do preço destas mercadorias, aumentando a competitividade das empresas exportadoras, mas ao custo de maior intensificação da extração mineral e fragilização do orçamento estadual¹¹.

11 O ICMS é o principal tributo estadual. Sua isenção não anula a elevação da demanda por serviços públicos que implantação ou mesmo permanência dos grandes projetos minerológicos gera no município e estado hospedeiro – a acentuada imigração é um dos fatores propulsores desta demanda. Ainda que haja royalties, eles não são suficientes para fazer frente na mesma proporção à ampliação da procura de que falamos: saúde e educação públicas, segurança, saneamento, habitação, etc.

Com a privatização da Vale e a ampliação da presença de empresas multinacionais¹² generalizou-se na Amazônia, e no Pará em particular, projetos de extração mineral: ferro, ouro, prata, níquel, cobre, manganês, bauxita, caulim, entre outros. Isso gera uma contradição a mais para as instituições encarregadas de pensar (e supostamente conduzir) o desenvolvimento amazônico. Nos anos 1970 e 1980 elas sofreram a concorrência principal de outras empresas estatais (a Vale, por exemplo) e políticas e agências públicas (PGC, entre outras). O processo de tomada de decisão passava a ocorrer por fora da SUDAM/BASA (e da região), mas ainda no âmbito do governo federal.

Com a privatização da Vale e implantação de novas empresas mineradoras e mega-empreendimentos (hidrelétricas, por exemplo) a decisão, grosso modo, ocorre não apenas por fora da região e das instituições regionais, mas em grande medida do próprio governo federal (ainda que formalmente ele esteja presente neste processo), ou seja, não é uma decisão tomada de antemão pelo Estado brasileiro. A implantação de um novo empreendimento (ou intensificação da exploração existente) é decidida pela grande empresa privada levando em consideração seus interesses na concorrência internacional. Acontece que os impactos sociais e ambientais se concentram na região, gerando enormes tensões, contradições e pressões sobre os serviços públicos. Ademais, a decisão de implantação vem acompanhada da pressão sobre o governo brasileiro, estadual e municipal exigindo um conjunto de obras públicas e favores fiscais utilizados para reduzir os custos do empreendimento. A implantação da ALPA (siderúrgica da Vale em Marabá), que geraria um volume significativo de empregos, não interessa à própria Companhia (cujo interesse imediato é a exportação do minério bruto). Por isso, a multinacio-

12 A própria Vale informa que aproximadamente 40% de seu capital total está em mãos estrangeiras.

nal de origem brasileira (ex-estatal) protela há anos este projeto. Em todo caso, justifica a não implantação pela não construção das eclusas da hidrelétrica de Tucuruí¹³, não derrocagem do rio Tocantins (retiradas das grandes rochas para facilitar a navegação), não construção do porto eanel viário de Marabá, entre outros.

Mesmo com toda a diversidade natural, humana e mineral, a economia amazônica ainda reproduz um perfil de extrativismo primário-exportador. A diferença para o período da borracha é que, enquanto antes a dominância era do capital comercial e de técnicas rudimentares de produção, na atualidade (1) a forma de capital é o industrial-financeiro¹⁴, localizado na dinâmica global da disputa inter-imperialista; (2) utilizam-se as mais modernas forças produtivas existentes na extração dos recursos naturais, particularmente minerais. Por conta disso, a pauta de exportação regional sustenta-se nas commodities, produtos básicos que tem seu preço (cotação) definido no mercado internacional. São minerais e produtos do agronegócio. Segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (www.mdic.gov.br), o minério de ferro bruto respondeu por 43,31% de tudo o que a região Norte exportou em 2014¹⁵. Em 2013 foi 52,42% e em 2011 havia sido 59%. Esta redu-

13 Chamadas de comportas, as eclusas funcionam como degraus ou elevadores, permitindo que as embarcações ultrapassem áreas dos rios com grande desnível (é o caso das barragens). As eclusas de Tucuruí já foram concluídas pelo governo federal, e por isso deixaram de compor o rol de desculpas da Vale.

14 O capital financeiro, não necessariamente especulativo, domina grande parte do agronegócio brasileiro. No caso da soja e de outros grãos as multinacionais exercem este domínio financiando a produção, adquirindo a mesma e realizando a exportação. Assim, elas fazem o que Oliveira (2005) denomina de monopolização do território.

15 Em 2014 aproximadamente 72% de toda a exportação do Norte foi na forma de minério bruto ou semi-elaborado. Afora isso, o produto de maior complexidade industrial que apresentou melhor desempenho foi motocicleta, que correspondeu a 0,85% do valor exportado pela região – sendo que esta é uma produção que conta com a importação de muitos compo-

ção teve como causa a redução conjuntural da demanda chinesa e da contração dos preços das commodities no mercado internacional. Então numa situação desta se vende menos? Em termos de volume de minério vendido não necessariamente. Para compensar a queda dos preços (ou reduzir seu impacto no faturamento) a grande mineradora procura vender uma quantidade maior do produto, ainda que ganhando menos por tonelada exportada. Vejamos. Em 2013 o Pará exportou um volume total (todos os produtos) de 126.151.876.032 kg, recebendo um valor de US\$ 15.852.091.025. Em 2014 este montante reduziu-se a US\$ 14.259.474.775, equivalente a -10,05. Mas essa queda poderia ter sido maior se não fosse o aumento do volume exportado que neste ano alcançou 130.187.364.816 kg. Ou seja, vendeu-se mais, ganhando menos. Esse comportamento derivou do desempenho da principal economia exportadora do Norte: o Pará (e seu principal produto: o ferro). Em 2014 enfrentou uma redução de 24,30% no valor das exportações de ferro, mas vendendo 3,19 bilhões de toneladas a mais deste produto. Assim, há uma aceleração da extração mineral, diminuindo o tempo de vida útil das reservas, que passam a se esgotar mais rapidamente.

Aproximadamente 85% do valor de tudo o que o Pará exportou em 2014 foi na forma de minérios brutos (principalmente) ou semi-elaborados. O ferro bruto respondeu por 52,36% de tudo que o estado paraense vendeu ao exterior – no ano anterior havia sido 62,22%. O restante é dominado principalmente por outros minérios e pelo agronegócio.

Quem domina este comércio? Na região Norte a Companhia Vale do Rio Doce (Vale S.A.) foi responsável diretamente por 48,04% das exportações – isso sem contar sua participação em outros empreendimentos. Ela foi seguida pelas mineradoras Alunorte (8,02%),

Salobo Metais (3,8%), Albrás (3,62%) e empresas do agronegócio: JBS (3,11%), Bunge (2,36%) e Minerva (2,12%).

No caso paraense, a Vale respondeu por 59,29% do valor exportado em 2014 (fora 67,23% em 2013), seguida pela Alunorte (9,89%), Salobo (4,69%), Albrás (4,47%) e Minerva (1,7%). Expandido o foco para a Amazônia Legal¹⁶, constatamos que as exportações do Mato Grosso são dominadas pelas multinacionais dos grãos e carnes (sejam de origem estrangeira ou nacional): Bunge (11,54%), ADM (9,18%), Amaggi (8,53%), Cargill (8,43%), JBS (6,50%) e LDC (6,27%). A soja bruta é o principal produto de exportação do estado (48,76%), seguido pelo milho (13,84%) e outros derivados de soja, carnes e demais produtos do agronegócio.

Os produtos não industrializados crescem desproporcionalmente. Isso é mais uma demonstração do caráter primário-exportador da Amazônia, que tende a se permanecer assim, entre outros, por conta da composição dos investimentos. As grandes mineradoras têm como objetivo principal a extração mineral simples¹⁷, ou seja, sem beneficiamento, confirmando o papel da região como uma colônia de recursos naturais (energia elétrica, minérios e agronegócio). É o caso do ferro de Carajás, que é extraído lavado e colocado nos trens que o levam ao porto no Maranhão para ser embarcado nos navios para o exterior. Essa é a função da Amazônia na atual Divisão Internacional do Trabalho imposta pela acumulação de capital na lógica da globalização do saque¹⁸. Pelo levantamento sobre investimento

16 Que além do Norte inclui o Mato Grosso e aproximadamente 2/3 do Maranhão. Dada a dificuldade de separarmos os dados do Maranhão referentes ao 1/3 que não compõe a Amazônia Legal, estamos computando os valores inteiros deste estado.

17 Com as multinacionais do agronegócio a situação não é muito diferente.

18 Os investimentos das grandes mineradoras concentram-se na extração mineral e não no beneficiamento – a não ser quando o Estado fornece condições favoráveis para isso, como é o caso do fornecimento de energia elétrica subsidiada.

realizado em 2011 (SIMINERAL, 2011), do total previsto para o Pará até 2015 a extração e as obras de infraestrutura mineral (portos, ferrovia...) correspondiam a 71% do montante planejado. A contradição é que o minério exportado *in natura* da Amazônia se transforma em geração de mais riqueza e emprego nos países centrais e na China (maior consumidor do ferro amazônico).

Assim, a Amazônia, em particular sua porção oriental, tem se consolidado como exportadora de produtos naturais. Isso tem repercutido em grandes saldos na balança comercial de alguns estados. Em 2014 o saldo da balança comercial da Amazônia Legal foi de US\$ 11.452.864 (US\$ 12.564.743 em 2013)¹⁹, enquanto o Brasil registrou um déficit de US\$ 3.959.173. Mato Grosso (US\$ 13.028.647) e Pará (US\$ 13.292.958) somaram um superávit de US\$ 26.321.605, compensando o saldo negativo de outros estados brasileiros e evitando um déficit ainda maior na balança comercial nacional.

Mas este saldo positivo decorre da exportação de produtos básicos, sem grande incorporação tecnológica ou industrialização mais elaborada – ainda que o extrativismo mineral seja definido como indústria extrativa. Em 2014 de tudo o que o Brasil exportou 48,67% foi na forma de produtos básicos (minérios, grãos, etc.), 36,29% manufaturados, 12,91% semimanufaturados e 2,13% operações especiais. A Amazônia Legal exportou 79,39% em produtos básicos (minério de ferro bruto ou soja em grãos, por exemplo), 10,78% como manufaturados (motocicletas, entre outros), 9,41% em semimanufaturados (alumina²⁰, por exemplo) e 0,43% em opera-

19 Das suas grandes economias a exceção fica por conta do Amazonas, que, em função da Zona Franca de Manaus, importa muitos componentes para montar produtos e vender no mercado brasileiro. Por isso, sua balança comercial é muito deficitária (US\$ 11,978 bilhões negativa em 2014).

20 Alumina é a bauxita (minério bruto) industrialmente transformada em matéria-prima do alumínio.

ções especiais. Isso quer dizer que para cada US\$ 100,00 exportados US\$ 79,39 ocorreram como produtos sem industrialização efetiva e apenas US\$ 10,78 foram de mercadorias de industrialização mais acentuada.

No caso do Pará, a presença do extrativismo mineral é maior que no restante da Amazônia. Isso se expressa na composição das mercadorias exportadas: básicos (76,93%), semimanufaturados (10,18%), manufaturados (12,51%) e operações básicas (0,38%). Esta proporção é ainda mais gritante na economia mato-grossense, mas sob o domínio do agronegócio: 95,19% foram exportações de produtos básicos (praticamente sem industrialização) e apenas 0,85% ocorreram como manufaturados – outros 3,96% foram de semimanufaturados.

Vejamos rapidamente o caso da agropecuária. Segundo a pesquisa Produção da Pecuária Municipal do IBGE (www.ibge.gov.br), em 2012 existiam 80.047.090 cabeças de gado bovino na Amazônia Legal, equivalente a 37,89% do rebanho nacional (211.279.082). Mato Grosso detinha o maior rebanho (28.740.802), seguido pelo Pará (18.605.051). Ainda que com oscilações, é um crescimento bastante significativo, pois em 2001 havia 51.689.034 bovinos na região, em 2009 totalizaram 74.679.513 cabeças. Existem mais de três cabeças de boi para cada habitante na Amazônia brasileira. Entre os vinte municípios brasileiros com maior rebanho bovino treze estão nesta região, dos quais seis são paraenses, incluindo aquele que tem o maior efetivo nacional, São Félix do Xingu (Sudeste do Pará), com 2.143.760 animais²¹. A pecuária durante os anos 1970 e 1980 foi bastante estimulada pelos incentivos fiscais gerenciados pela SUDAM.

21 As atividades que mais desmatam são aquelas relacionadas com pecuária, soja e madeiras. Em São Félix do Xingu, Sul do Pará, havia 30 mil cabeças de gado em 1997. Em 2007 este rebanho saltou para 1,7 milhões de bois e atualmente se aproxima dos 2,2 milhões de animais. Isso o colocou na liderança dos municípios desmatadores brasileiros, produzindo outros problemas: grilagem, conflitos agrários, etc.

Nos anos 1990, com a crise desse instrumento, o setor procurou outras fontes de financiamento, muitas delas públicas – é o caso do FNO, operado pelo Banco da Amazônia. Com isso, quebrou-se a dependência em relação à Superintendência. Além do investimento por meio de bancos públicos tradicionais, o setor é apoiado também pelo BDNES. É o caso do estímulo ao crescimento dos grandes frigoríficos brasileiros, objetivando tornar o Brasil o maior exportador de carne bovina do mundo. Em 2008, do total de crédito industrial do banco, metade foi destinada às indústrias frigoríficas, as quais já se encontram localizadas e em expansão no Pará e Mato Grosso.

Ainda no campo do agronegócio, o aumento das exportações de soja, estimulado pelo governo brasileiro, têm produzido uma corrida por novas terras, de modo que esta produção tem avançado do Mato Grosso para o Pará (particularmente no sentido da BR 163: Santarém-Cuiabá), Rondônia e os outros estados, entre os quais a região denominada de Mapitoba: Maranhão, Piauí e Tocantins (fronteira entre a Amazônia Legal e o Nordeste) e Bahia. O resultado é a derrubada da floresta e o desaparecimento de comunidades de moradores nativos que ficavam na área de expansão sojeira.

O que se observa é que o agronegócio é a reprodução de nosso passado agrário-exportador no moderno campo brasileiro. Continuamos a exportar matérias-primas e alimentos, enquanto a população passa fome. É uma modernização conservadora, porque mantém e reforça as estruturas arcaicas da propriedade, porque nos prende ao passado. Mais que isso, vendemos produtos primários com baixos preços e compramos industrializados a preços elevados. Essa situação levou Aloysio Mercadante, então ministro de ciência e tecnologia do governo Dilma Rousseff, a admitir que o Brasil tem que vender navios carregados de soja (ou de ferro, acrescentaríamos) para conseguir importar um contêiner com semicondutores.

Ademais, para estimular ainda mais a produção mineral (e outros setores em outras regiões do país), o governo federal planeja

a construção de dezenas de mega-hidrelétricas nos rios amazônicos, algumas já em implementação como é o caso das localizadas no rio Madeira (Jirau e Santo Antonio - Rondônia) e a hidrelétrica de Belo Monte no rio Xingu, no Pará (cujas estimativas de custo da construção chegam a R\$ 30 bilhões. Diversos outros rios, como o Tapajós, Araguaia, Tocantins, Trombetas, entre tantos, estão mapeados e com projetos de dezenas de novas hidrelétricas. A crise hídrica-energética de 2014-2015 reforça ainda mais esta política, que para a região tem um alto custo socioambiental.

O conjunto de obras públicas, com destaque para hidrelétricas, linhões de transmissão, portos e estradas, em implantação no governo Rousseff faz parte da Iniciativa para a Integração da Região Sulamericana (IIRSA), elemento central da União das Nações Sulamericanas (UNASUL)²². O objetivo é integrar a América do Sul do ponto de vista logístico e de outras condições básicas para a melhor exploração de nossas riquezas naturais e sociais (neste caso o trabalho do trabalhador). Olhando o mapa deste subcontinente veremos a localização extensa e estratégica da Amazônia. Não é por outro motivo que inúmeras obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo brasileiro localizam-se nesta região – dando continuidade a proposição dos eixos nacionais de integração propostos no governo Fernando Henrique Cardoso. Com os linhões de transmissão, o governo pretende incorporar toda a região no chamado Sistema (de transmissão) Integrado Nacional (SIN) e a partir disso chegar ao Peru, Bolívia e Venezuela, para vender e comprar energia elétrica – nos dois primeiros países as construtoras brasileiras já estão envolvidas em projetos de mega-barragens. Mais uma vez emerge a pergunta: quem decide o destino amazônico?²³

22 Esta conexão é bem explicitada por Castro (2012).

23 Ademais, chama a atenção o uso do dinheiro público para responder a interesses diversos.

Diante do exposto fica a questão: qual o poder de decisão das instituições regionais de desenvolvimento na Amazônia: Sudam, Banco da Amazônia, agências, órgãos e secretarias estaduais e municipais? A resposta parece ser uma capacidade quase inexistente de interferir nas grandes decisões sobre a economia e sociedade amazônicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos planos de desenvolvimento a Amazônia foi entendida como “fonte de recursos naturais” e a natureza restringiu-se, de um lado, à matéria-prima e, de outro, à mercadoria na forma de terras para comercialização e acumulação. Seguindo a concepção estritamente economicista e que entende a natureza como um obstáculo ao progresso, documentos e discursos oficiais chamaram a se lutar para vencer as forças da natureza e conquistar os “espaços vazios” amazônicos.

No “auge” da SUDAM gestou-se um projeto impulsionado pelo Estado brasileiro onde ela seria coadjuvante. O projeto teria que permanecer fortalecido, mas a Superintendência não necessariamente. Foi o que aconteceu quando a crise do Estado desenvolvimentista brasileiro levou à redução drástica dos incentivos fiscais sob a gerência da SUDAM. Quando ela foi extinta em 2001, pelo governo Fernando Henrique Cardoso, poucos se levantaram para defendê-la. Aqueles que haviam ganho com os incentivos fiscais não viam grandes motivos para defender uma instituição que agora pouco tinha

No complexo hidrelétrico do rio Tapajós, que inclui alguns de seus afluentes no Pará e Mato Grosso, as hidrelétricas estão sendo projetadas de tal modo que fiquem em áreas de difícil navegação (encachoeirados). Junto às hidrelétricas serão construídas as eclusas para que o rio se transforme em uma hidrovia para diminuir os custos de transporte do agronegócio do Centro-Oeste e Norte – dominado pelas multinacionais dos grãos.

a distribuir. As classes trabalhadoras também não mobilizaram em prol de uma instituição que pouco fez pelas mesmas.

A SUDAM foi substituída por uma agência, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), totalmente esvaziada de poder de intervenção: orçamento extremamente limitado, reduzido corpo técnico, sem instrumentos efetivos de planejamento regional, etc. Ela refletia o desmonte do Estado brasileiro promovido no decorrer dos anos 1990. A nova instituição serviu antes de tudo para evitar possíveis críticas ao vazio institucional: extinguir a Superintendência e não deixar nada no lugar. Suas principais ações giraram em torno da tentativa de implantação de arranjos produtivos locais (APLs). A SUDAM foi recriada durante do governo Lula da Silva, mas muito mais para afirmar que estava cumprindo uma promessa de campanha eleitoral. A fragilidade institucional manteve-se tal qual era o caso da ADA. Ela tem pouca capacidade de intervenção no desenvolvimento regional.

Com a privatização da Vale do Rio Doce (1997) e a expansão de outros projetos e empresas minerais e do agronegócio na Amazônia, presenciou-se uma maior internacionalização de sua economia, aumentando o valor e o volume de suas exportações, mas majoritariamente concentradas em produtos sem ou com industrialização limitada. Paralelamente, cresceu a importância das grandes multinacionais na região (sejam elas de origem brasileira ou estrangeira). Mesmo durante a fase da SUDAM recriada, elas tomam decisões que alteram profundamente a realidade socioeconômica e ambiental da Amazônia, sem que precisem de autorização da Superintendência – que, na maioria das vezes, sequer é chamada a opinar.

Ademais, há uma contradição a mais: estima-se que 42% do território amazônico têm algum tipo de proteção (reserva ecológica, reserva extrativista, terra indígena, etc)²⁴. A jurisprudência sobre

24 É verdade que grande parte destas áreas de reserva não conta com proteção de fato e recur-

parcela significativa do espaço regional está nas mãos do governo federal (incluindo as terras militares), diminuindo a capacidade de gestão dos órgãos estaduais e mesmo das instituições federais do desenvolvimento regional. Além do que já foi exposto, outras ações e programas se sobrepõem ao território da região – veja o caso PPG7²⁵ ou mais recentemente das políticas de Territórios Rurais e Territórios da Cidadania, vinculadas ao Ministério de Desenvolvimento Agrário (estas últimas ainda que com outro formato e com menor expressão). Não estamos advogando um exclusivismo das instituições amazônicas nas políticas sobre a região, mas pelo menos uma capacidade efetiva de articulação entre as mesmas e as demais instituições.

Em paralelo, persistem os dados de indicadores sociais que apontam a região, juntamente com o Nordeste, como regiões pobres e de muitas inquietações sociais. Os municípios amazônicos estão entre os que apresentam os piores IDHs do Brasil, no que são acompanhados pelos nordestinos. Na Amazônia se reproduz continua e gritantemente a contradição que opõe riqueza para poucos (não necessariamente da região ou mesmo residente nela) e miséria para muitos.

Pelo exposto fica a questão: fracassou o processo de desenvolvimento regional? Se olharmos para além do fetichismo das políticas estatais, ou seja, para além do seu discurso formal e destacarmos sua lógica, veremos que não houve um fracasso do projeto desenvolvimentista na Amazônia. Ele foi elaborado a partir e para a acumulação

sos para tal. É o caso majoritário das áreas de proteção ambiental (APAs), por exemplo. Não se entenda que estamos questionando a existência destas áreas, apenas pontuando contradições. Se as mesmas estivessem nas mãos de determinados governos estaduais, talvez sua situação estivesse ainda mais complicada do ponto de vista socioambiental.

25 Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, cuja uma das fontes iniciais de financiamento provinha dos sete países mais ricos do mundo.

de capital e cumpriu este objetivo. Os recursos estatais concentraram-se nas mãos do grande capital. Neste caso, não podemos falar em insucesso. Do ponto de vista da grande massa populacional, das classes trabalhadoras, concluiríamos por seu fracasso, mas os grandes projetos em torno da mineração e da produção agropecuária não tinham esta população como alvo central a ser beneficiado. Então, ao discutirmos um possível fracasso do desenvolvimento amazônico ou o seu inverso devemos ter como norte a questão: desenvolvimento para quem?

Assim, a análise do período em questão nos apresenta o sentido da ação estatal: um Estado que estatiza para privatizar. Um Estado que assume para si os montantes de recursos necessários ao projeto desenvolvimentista, mas que o coloca a serviço do grande capital privado, nacional ou estrangeiro.

Resta, portanto, pouca margem de manobra às instituições regionais de desenvolvimento. A persistir o atual quadro econômico nacional e regional e mantidas as opções políticas adotadas nas últimas décadas (sejam por governos de direita ou de “verniz” de esquerda), o papel destinado a estas instituições é de marginalidade ou até mesmo de ilustre ostracismo, vivendo mais das lembranças do passado do que da ação do presente. É possível mudar este quadro? Sim, mas depende da construção de outro projeto político que, por enquanto, não está no horizonte das forças dominantes no cenário político brasileiro: sejam elas de situação ou oposição. Este projeto deve ser construído pelos excluídos das políticas de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BENCHIMOL, Samuel, **Amazônia**: um pouco-antes e além-depois. Manaus: Umberto Calderaro, 1977.

CASTRO, Edna. Expansão da fronteira, megaprojetos de Infraestrutura e integração sul-americana. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 64, p. 45-61, Jan./Abr. 2012.

CAVALCANTI, Mário de B. **Da SPVEA à SUDAM** (1964-1967). Belém, 1967.

DIESEL, Viven. **A construção das recomendações no planejamento do desenvolvimento**. Belém: UFPA/NAEA, 1999 (tese de doutorado).

HALL, Anthony. O programa Grande Carajás – gênese e evolução. In: Jean Hebette (org). **O cerco está se fechando**. Petrópolis: Vozes, 1991.

LEAL, Aluizio. Sinopse Histórica da Amazônia. In: TRINDADE, José R.;

MARQUES, Gilberto (orgs.). **Revista de Estudos Paraenses**, edição especial – IDESP. Belém: IDESP, 2010.

LÔBO, Marco Aurélio Arbage. **Estado e capital transnacional na Amazônia**: o caso da ALBRÁS-ALUNORTE. Belém: NAEA, 1996.

LOUREIRO, Violeta R. **Amazônia**: Estado, homem, natureza. Belém: Cejup, 1992.

MAHAR, Dennis. **Desenvolvimento econômico da Amazônia**: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA, 1978.

MARQUES, Gilberto. **Estado e desenvolvimento na Amazônia**: a inclusão amazônica na reprodução capitalista brasileira. Rio de Janeiro: UFRJ/CPDA, 2007 (Tese de Doutorado).

MARQUES, Gilberto. SPVEA: o Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966). **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 34, fev. 2013. São Paulo: Plêiade, 2013.

MARX, Karl. **O Capital**, Livro I, volume I. São Paulo: Nova Cultural, 1988. cap 24..

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Paradoxos da burocracia**. Um estudo de caso da Amazônia brasileira. Brasília: UNB, 1976 (dissertação de mestrado).

OLIVEIRA, Ariovaldo U. A geografia agrária e as transformações territoriais recentes no campo brasileiro. In: CARLOS, Ana Fani (org.). **Novos caminhos da geografia**. São Paulo: Contexto, 2005b.

SAMPAIO, Paulo. **Soldado da Borracha**: herói esquecido. Belém: I Edição, 2007.

SECRETO, Verónica M^a. **Soldados da borracha**: trabalhadores entre o sertão e a Amazônia no governo Vargas. São Paulo: Perseu Abramo, 2007.

SINMINERAL - **Sindicato das Indústrias Minerais do Estado do Pará. Balanço mineral do Estado do Pará 2010**. Belém: SINMINERAL, 2011.

SPVEA. **Plano de Valorização Econômica da Amazônia**; Primeiro Plano Quinquenal. Belém: SPVEA, 1954.

SUDAM. II **Plano de Desenvolvimento da Amazônia** (1975-1979). Belém: SUDAM, 1976.

www.mdic.gov.br, acessado em 03.02.2015.

www.ibge.gov.br, acessado em 03.02.2015.

6 NAS FRONTEIRAS DO DESENVOLVIMENTO: SUAPE E IPOJUCA

Luciene Maria Silva dos Santos

INTRODUÇÃO

Este texto consubstancia um estudo sobre a intrínseca relação entre o desenvolvimento econômico e as políticas públicas no município de Ipojuca, em Pernambuco. Buscamos identificar se está existindo investimento nas políticas sociais proporcionalmente ao desenvolvimento econômico nesta região. Partimos do pressuposto de que se há um processo de crescimento econômico neste território, este deve ter correspondência no fortalecimento das políticas sociais.

Recorremos à fundamentação para o debate em fontes clássicas do pensamento histórico-dialético, bem como em leituras contemporâneas que versam sobre a problemática numa perspectiva crítica. Entendemos que esta perspectiva teórica, pela sua apreensão da realidade, é necessária para captar as mediações referentes à compreensão do fenômeno de desenvolvimento e as contradições desse processo.

Portanto, é importante destacar que o recorte para a realidade do município de Ipojuca não anula a compreensão dos vínculos orgânicos existentes entre as tendências em nível mundial e nacional e os seus rebatimentos no nosso recorte específico. Dessa maneira, apontamos alguns elementos que dão base material ao atual discurso

de desenvolvimento sob o capitalismo contemporâneo, entendendo estes fenômenos como constituídos por determinações históricas.

A partir dessa contextualização, nosso intuito é compreender as contradições e contribuir com a produção do conhecimento no Serviço Social, bem como para uma melhor elucidação das manifestações da questão social.

1 IPOJUCA: UM TERRITÓRIO EM TRANSFORMAÇÃO

O município de Ipojuca está localizado na Região Metropolitana do Recife (RMR), a 49 km da capital de Pernambuco. A extensão territorial da cidade compreende uma área de 527, 107 km² e representa 0,52% do Estado Pernambucano.

Ipojuca é um município formado pelo distrito sede – Ipojuca –, pelos distritos de Camela e Nossa Senhora do Ó e pelos povoados das praias de Porto de Galinhas, Muro Alto, Cupe, Maracaípe, Serrambi, Toquinho, Suape, pelos quais se espalham seus 72 engenhos. Com tantos engenhos, a população ipojucana apresenta a maior população rural ou de área periurbana da RMR.

A trajetória de vida da população que mora nos engenhos é agravada pela dificuldade de acesso aos bens e serviços ofertados pela cidade. Nesses territórios dificilmente se encontram postos de saúde e escolas para a população, impossibilitando que essas pessoas desfrutem do crescimento e do desenvolvimento recente do município. A vida neste espaço rural ainda é referenciada pela cana-de-açúcar e o seu projeto colonial, que durante muito tempo permeou as relações sociais desta região.

Segundo a base de dados do estado (BDE), em relação à educação, foi observada uma redução da taxa de analfabetismo nos últimos dez anos. No ano de 2000, esta taxa para a população de 10 anos

ou mais de idade era de 28,70% e para esta mesma população no ano de 2010, este índice estava em 19,21%. Entretanto, apesar desta redução, a taxa de analfabetismo ainda é um desafio para a política pública de educação no município.

O Produto Interno Bruto (PIB) per capita (R\$ 1,00) de Ipojuca no ano de 2012 foi de, aproximadamente, R\$113.039,00. A participação do PIB per capita do município no PIB de Pernambuco cresceu de 8.65% (2008) para 9.03% (2009). Entre as pessoas de 10 anos ou mais de idade, 27.41% apresentaram rendimento nominal mensal de mais de meio a um salário mínimo, enquanto que 47.65% não possuem rendimento nominal mensal (CONDEPE, 2009).

Tabela 1 - Distribuição sociodemográfica por sexo e raça/etnia. Ipojuca, 2010

Sexo	Sub-total	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena
Homem	39.890	10.977	3.747	268	24.850	48
Mulher	40.747	11.568	3.180	356	25.586	57
Total	80.637	22.545	6.927	624	50.436	105

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico 2010.

A população residente definida no Censo de 2010 foi de 80.637 habitantes, de acordo com dados apresentados pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE, 2013). Com uma densidade demográfica de 151,39 hab./km, a população urbana do município de Ipojuca corresponde a 59.719 habitantes e sua taxa de urbanização é de 74,06% (IBGE, 2010). A população, quando dividida por sexo, apresenta predomínio do sexo feminino, com 40.747 habitantes, representando 50,5% da população. Quanto à cor ou raça/etnia, a população é predominantemente parda (62,5%), conforme demonstrado na Tabela 1 (IBGE, 2010).

O município de Ipojuca vem sendo considerado um dos nichos de desenvolvimento industrial de Pernambuco. O acentuado ritmo de crescimento do Complexo Industrial e Portuário de Suape, que se

situa no limite norte do município, ocasionou em um crescimento populacional de quase 3% ao ano (nos últimos dez anos).

A cidade de Ipojuca tem como um dos principais fatores econômicos o turismo, sendo visitada por turistas de todas as partes do mundo. A rede hoteleira é bastante desenvolvida, assim como a gastronômica. Atualmente, a região conta com 16 hotéis de 3, 4 e 5 estrelas; conta ainda com resorts e 200 pousadas que, juntos, oferecem 13 mil leitos. Durante a alta temporada, a ocupação da rede hoteleira gira em torno de 90%.

2 IPOJUCA: O DESENVOLVIMENTO PASSA POR AQUI!

Ipojuca vem vivenciando um ciclo promissor de desenvolvimento, proveniente do crescimento econômico, principalmente devido aos investimentos no Complexo Industrial e Portuário de Suape e ao crescimento do turismo em seu litoral, formado por praias paradisíacas, dentre elas, Porto de Galinhas.

Todo esse crescimento econômico vem alterando também o ritmo do município, contribuindo assim, para aumentar bastante a população residente nele. Com tantos estímulos, uma onda de desenvolvimento vem atraindo para Ipojuca novos empreendimentos industriais, comerciais, empresariais, fazendo com que a especulação imobiliária venha aumentando significativamente. Essas mudanças fazem parte de um conjunto maior de crescimento econômico e “desenvolvimento”.

Conforme divulgado pelos mecanismos oficiais de imprensa, atualmente, o Complexo Industrial e Portuário de Suape é um dos pólos

1 O slogan “o desenvolvimento passa por aqui” faz parte de um conjunto de frases publicitárias do governo do Estado de Pernambuco para apontar o desenvolvimento dos municípios do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, provenientes do acelerado crescimento econômico do porto de Suape.

de desenvolvimento mais dinâmico do Brasil. Este complexo apresenta uma área distribuída entre os municípios do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca. Criado há 35 anos, está em constante transformação. Suape tem hoje 150 companhias em operação.

Segundo dados do Complexo Industrial Portuário de Suape, “nos últimos oito anos, mais de 70 empreendimentos chegaram ao local e os doze principais investimentos somam R\$49,7 bilhões com geração de 25 mil empregos”².

Chamado de “locomotiva do desenvolvimento de Pernambuco”, este complexo industrial é considerado um dos principais centros de investimentos do país. O porto apresenta estrutura moderna e grande potencial de expansão. Sua localização estratégica em relação às principais rotas marítimas de navegação o mantém conectado a mais de 160 portos em todos os continentes, com linhas diretas da Europa, América do Norte e África.

A movimentação portuária cresce em ritmo acelerado e consolida Suape como um porto concentrador e distribuidor de cargas. Segundo o site oficial do Complexo Portuário de Suape³, em 2011, a movimentação de cargas ultrapassou os 11 milhões de toneladas e a de contêineres foi maior que 400 mil, o que representa um crescimento de 25% e 33%, respectivamente, em relação ao ano anterior (2010). A concepção de porto-indústria oferece condições ideais para a instalação de empreendimentos nos mais diversos segmentos. Suape conta com uma infraestrutura terrestre própria, em permanente desenvolvimento e modernização, com ferrovias e rodovias.

2 Complexo Industrial Portuário de Suape. Disponível em: www.suape.pe.gov.br/. Acesso em 08 de setembro de 2013.

3 Complexo Industrial Portuário de Suape. Disponível em: www.suape.pe.gov.br/. Acesso em 08 de setembro de 2013.

O Complexo Industrial de Suape conta com fornecimento de gás natural, energia elétrica, água bruta e água tratada. Situado na RMR, possui uma área de 13.500 hectares, distribuídos em zonas portuária, industrial, administrativa e serviços, de “preservação ecológica” e de preservação cultural. São diversas empresas em operação, dentre elas, indústrias de produtos químicos, metal-mecânica, naval e logística, que vem fortalecendo os pólos de geração de energia, grãos líquidos e gases, alimentos e energia eólica, além de abrir espaços em outros segmentos, como grãos e logística.

Um dos destaques de Suape é o Estaleiro Atlântico Sul, criado em 2005. Marco na revitalização da indústria naval brasileira produz navios cargueiros com até 500 mil toneladas e porte bruto. As vias com pedágios, nesta região, também vêm aumentando, a mais recente é a Rota do Atlântico que liga vários trechos da BR-101 e BR-09 ao Porto de Suape e às praias do litoral Sul, dentre elas, Porto de Galinhas. Estes empreendimentos também vêm causando transtornos para a população local, pois se antes os moradores dessa região tinham acesso livre às praias e a todo o território do município, agora precisam pagar para utilizar as rotas necessárias para se deslocarem para o trabalho e para algumas praias.

Conforme explicitado acima, todo esse desenvolvimento vem gerando também muitas dificuldades para a população que reside no entorno de Suape. Diante dos inúmeros problemas identificados, um dos que mais chamou a atenção sobre o fenômeno observado foi a desapropriação de comunidades inteiras que viviam naquela região e foram obrigadas a se retirar dos seus locais de moradia para ceder o espaço para a construção de novas rodovias, estradas pedagiadas, e a implantação de gigantescos centros logísticos. Estes últimos servem para o armazenamento de mercadorias e o permanente abastecimento das diversas empresas que atuam em Suape.

Com todas essas mudanças, num território em constante transformação, vêm se tornando cada vez mais frequentes manifestações,

protestos populares e greves de trabalhadores das diversas empresas que atuam no Porto de Suape. São protestos reivindicando variadas questões como: posse de terras; contra a degradação do meio ambiente; direitos trabalhistas, como a diminuição da jornada de trabalho; aumento de salários; pagamento dos devidos direitos do trabalhador, dentre outros.

A disparidade social vem crescendo muito nesta região. Enquanto a maioria da população local vivencia os problemas sociais e ambientais decorrentes dessas transformações, o Paiva, por exemplo, apresenta-se hoje como um espaço planejado e luxuoso, e foi praticamente privatizado para a implantação de mansões e imensos complexos empresariais, com toda infraestrutura de bens e serviços disponíveis para atender às pessoas que residem nesta área, desfrutando assim, do total conforto e bem-estar propiciado pelo desenvolvimento.

Começamos a questionar que desenvolvimento existe nesta região. Esse questionamento nos levou a identificar as *'fronteiras do desenvolvimento'* que separam duas classes sociais distintas num mesmo território. Essas classes distintas e antagônicas – trabalhadores e classe dominante – pela sua composição social, encontram-se bem próximas e tão distantes, separadas por uma fronteira social praticamente invisível, na percepção da maioria das pessoas, pois ao crivo do senso comum, essas relações foram praticamente naturalizadas.

No entanto, a população local se sentindo atingida e prejudicada por essa complexidade de fatores, como as disputas de territórios, os conflitos decorrentes dessas disputas, os danos ambientais etc. se manifestou e não ficou passiva às mudanças que vêm ocorrendo nesta região. Como não houve consenso entre as partes envolvidas, foi criado um espaço de discussão e disputa formado por vários movimentos sociais que se organizaram para discutir e reivindicar por melhorias, e denunciar os abusos que estavam acontecendo

nesta região. Este espaço de denúncia e organização política ficou conhecido como Fórum Suape.

A criação deste Fórum aconteceu quando um grupo de entidades e pessoas físicas após intervenções isoladas no território de Suape e com atuação na área de Direitos Humanos propôs a criação de um espaço para discussão dos problemas ocasionados pelo desenvolvimento desta região.

Segundo informações divulgadas no site oficial do Fórum Suape⁴, com a implantação do Complexo Industrial e Portuário, alardeado como uma oportunidade única para alavancar o crescimento econômico da região e do estado, tem sido constatado que a luta pela terra se tornou o ingrediente principal das agressões e violências contra os moradores, existindo controvérsias jurídicas sobre a posse dos valorizados terrenos do entorno de Suape.

Ainda conforme as matérias divulgadas neste site, a intervenção estatal naquela região através da empresa Pública Suape (de capital misto), tem sido caracterizada pela violência na retirada das famílias moradoras, sem que indenizações justas sejam pagas, e nem novas moradias disponibilizadas, levando estes moradores a se tornarem sem teto, e famílias a viverem precariamente nas cidades localizadas em torno do Complexo.

Segundo o Fórum Suape, diversas famílias foram “convencidas” a vender suas casas. As compras foram realizadas pelas empresas interessadas por preços irrisórios, bem abaixo do preço do mercado e da especulação imobiliária que cresce nesta região. Essas famílias moravam nos povoados das praias, como Serrambi e Muro Alto, e foram “expulsas” da região para serem construídos grandes resorts e hotéis de luxo.

4 Disponível em: <http://forumsuape.ning.com/>. Acesso em 22, jan., 2014..

Encontramos ainda no site oficial do Fórum Suape, um trecho de uma matéria, no qual se lê, “o meio ambiente também tem sofrido com a ocupação predatória deste território. Onde eram mangues, mata atlântica e restingas têm dado lugar para a construção dos grandes empreendimentos”. O meio ambiente desta região vem sendo muito prejudicado, ainda de acordo com a mesma fonte, foram destruídos cerca de 900 mil hectares de mangue para ampliar o Porto de Suape e instalar os estaleiros Atlântico Sul e Promar⁵.

Para a manutenção de padrões sociais dominantes desde o período colonial, os poderes constituídos (executivo, legislativo e judiciário) do município, fecham os olhos para a violação dos direitos destas populações invisíveis à sociedade. Sem dúvida, Suape trouxe aquecimento para a economia, trouxe investimentos, empregos formais. Todavia, não podemos deixar de enxergar a outra face, a face oculta, o ônus gerado por este mesmo desenvolvimento. Elementos de contradição gerados pelo processo de desenvolvimento desigual e combinado que acontece nos países periféricos⁶.

O município de Ipojuca está inserido no processo de um intenso crescimento desenvolvimentista que segue a tendência nacional. Desde 2005 vem apresentando um crescimento na indústria e no setor de comércio e serviços. Contudo, possui a característica de se

5 Disponível no :<www.forumsuape.ning.com/Page/quem-somos>. Acessado em: 22, jan., 2014.

6 O desenvolvimento capitalista, na sua expansão mundial, apresentou-se sempre com uma dupla característica, desigual e combinado. De acordo com Netto e Braz (2010), “trata-se de um desenvolvimento desigual: em função de razões históricas, políticas e sociais, a dinâmica capitalista opera em ritmos diferenciados nos diversos espaços nacionais, afetando tanto os países capitalistas como as relações entre eles. Ademais disso, o desenvolvimento capitalista revelou-se, no que diz respeito aos países atrasados, um desenvolvimento combinado, na feliz expressão de Leon Trótski (1879-1940): pressionados pelo capital dos países desenvolvidos, os atrasados progrediram aos saltos, combinando a assimilação de técnicas as mais modernas com relações sociais e econômicas arcaicas – e esse progresso não lhes retira a condição de economias dependentes e exploradas” (Netto e Braz. 2010, p.135)

Tabela 2 - Comparação de alguns dados sociais de Pernambuco e Ipojuca – 2012

Indicadores	Ipojuca	Pernambuco
IDH	0,658	0,705
EDUCAÇÃO (%) (Taxa de analfabetismo)	19,24	16,74
SAÚDE Taxa de mortalidade (% por mil nascidos vivos)	15,67	15,25
Habitação e Saneamento (Domicílios com saneamento inadequado)	11,56	12,07

Fonte: Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco. Ano 2010.

apresentar como um nicho de desenvolvimento econômico permeado por bolsões de pobreza.

Ipojuca possui taxas ainda bastante altas em relação à mortalidade infantil, ao analfabetismo, saneamento básico, entre outros. O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) é de 0,658, bem menor que o da cidade do Recife, que é de 0,772, e dos 14 municípios da RMR. Ipojuca está no 13º lugar no ranking, com o menor IDH do estado, e só perde para o município de Araçoiaba, que é indiscutivelmente mais pobre. Apesar de apresentar um PIB maior renda per capita do que Recife e de todos os outros municípios desta região, em contrapartida possui o IDH bem abaixo, evidenciando-se assim uma desigualdade social muito forte ainda presente no município.

Observando-se os dados apresentados na tabela 2, fica claro que o município de Ipojuca apresenta ainda indicadores na área social que precisam ser melhorados. Desta forma, nos propomos a problematizá-los tendo como norte uma perspectiva crítica e uma visão de totalidade desse fenômeno, para tentarmos entender como esse processo de crescimento vem incidindo nas reais condições de vida da população ipojucana.

3 NEODESENVOLVIMENTISMO: A NOVA LÓGICA DO CAPITAL PARA OS PAÍSES PERIFÉRICOS

As políticas de desenvolvimento dos países não são definidas apenas internamente, mas são dependentes e estão articuladas a processos mundiais, que não são necessariamente igualitários, sendo as inserções e o peso de cada país diferentes e desiguais. Portanto, não é possível excluir as políticas nacionais das tendências do desenvolvimento mundial.

Partindo desse pressuposto de análise, parece razoável uma breve aproximação de como as concepções de Estado foram construídas, sua função na implantação do neoliberalismo⁷ e a configuração do suposto Estado neodesenvolvimentista no país. Apontamos como necessário, ainda compreender o papel do Estado frente às manifestações da questão social.

Segundo Behring (2006), as políticas sociais⁸ são desdobramentos e respostas, em geral setorializadas e fragmentadas, às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujos fundamentos se encontram na exploração do capital sobre o trabalho. São, em geral, reconhecidas como um fenômeno que está associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo capitalista de produzir e reproduzir-se.

7 O neoliberalismo se expressou através do ataque do grande capital às dimensões democráticas da intervenção do Estado, que começou tendo por alvo a regulamentação das relações de trabalho, como a flexibilização, e avançou no sentido de reduzir e privatizar os sistemas de seguridade social. Nas palavras de Netto, “o Estado neoliberal é o Estado mínimo para o social e máximo para o capital” (Netto, 2010, p.36).

8 “Temos a compreensão de que as políticas sociais refletem as contradições entre capital e trabalho, esse processo é dialeticamente contraditório, pois, tanto pode resultar de interesses estratégicos do capital, como pode atender demandas legítimas da classe trabalhadora”. (Behring, 2006,p.135).

Marx (2009) fez o estudo do Estado burguês, cujo principal papel está na regulação das relações de produção, sem extinguir a exploração do trabalho pelo capital, sendo este Estado uma instância não favorável ao trabalhador. Referindo-se ao Estado no modo de produção capitalista, afirma que este não torna os indivíduos livres, mas apenas expressa e reproduz uma forma particular de liberdade. Enfatiza ainda que “o Estado não pode eliminar a contradição do sistema capitalista sem eliminar a si mesmo, uma vez que ele repousa sobre tal contradição” (MARX, 2009; p.112).

Ainda sobre o papel do Estado, Engels (1982) vai afirmar que esta instituição surge para conter o antagonismo entre as classes sociais. Segundo o autor:

O Estado surge da necessidade de conter o antagonismo das classes, porém, como surgiu em meio ao conflito destas classes, vai ser por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que por intermédio deste Estado, se converte também em classe politicamente dominante (ENGELS. 1982, p.75).

No final do século XIX e início do século XX, Keynes defende a ideia de que o Estado tem o papel de restabelecer o equilíbrio econômico e aponta que esta intervenção permite o incremento das políticas sociais. Para Behring (2006, p. 105), “[...] tratava-se do retorno do Estado mediador civilizador”, que seria questionado, na sequência, pelas elites político-econômicas, a quem coube a defesa – ao final dos anos de 1970 e 1980 – do Estado Neoliberal.

Nos anos de 1990, assiste-se no Brasil a uma mudança no padrão de regulação estatal. Essa mudança possibilitou um redirecionamento no papel do Estado, influenciado pela política de ajuste neoliberal, como resposta ofensiva do capital à crise estrutural do capitalismo mundial a partir dos anos 1970 e ao esgotamento do

modelo de produção taylorista/fordista e de intervenção estatal de cunho keynesiano⁹.

O Brasil viveu nos anos de 1990, de forma aguda, as consequências de uma opção política que levou à adoção do ajuste neoliberal em todas as suas dimensões econômicas e sociais. A tarefa do Estado, neste projeto, consiste em garantir um mínimo aos que não podem pagar, ficando para o setor privado o atendimento dos que têm acesso ao mercado.

Segundo Dias Carcanholo(2005), a implementação das políticas neoliberais de abertura externa e desregulamentação dos mercados, que aprofundam a dependência, pode ser entendida como fruto de uma conformação entre os interesses da classe dominante da região e os imperativos político-ideológicos do centro da economia mundial, implícitos no Consenso de Washington¹⁰.

Vêm os anos 2000 e novas perspectivas se abrem. Segundo Bravo (2010), a eleição de Luís Inácio Lula da Silva para presidente da República, em 2002, significou um marco político na história do país, pois foi a primeira vez em que se elegeu um representante da classe operária brasileira com forte experiência de organização política.

9 Foi o modelo adotado pelos países centrais para amenizar os impactos da crise do capitalismo no segundo pós-guerra. Segundo Keynes, cabe ao Estado o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão como estímulo à economia. Ao keynesianismo agregou-se o pacto fordista da produção em massa para o consumo de massa e dos acordos coletivos com os trabalhadores. A junção desses dois elementos implementados na política econômica ficou conhecida como *welfare state* (PINTO, 2007.).

10 Consenso de Washington é um conjunto de medidas que se compõe de dez regras básicas, formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington, como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser “receitado” para promover o “ajustamento macroeconômico” dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades.

A consagração eleitoral foi resultado da reação da população brasileira contra o projeto neoliberal implantado nos anos de 1990. Isto é, pela primeira vez na história do Brasil, venceu o projeto que não representa, em sua origem, os interesses hegemônicos das classes dominantes.

Apesar das dificuldades do cenário internacional, com a pressão dos mercados e do capitalismo financeiro, acreditava-se que no Brasil estaria se inaugurando um novo momento histórico em que se enfrentariam as políticas de ajuste. Não se esperavam transformações profundas em face dos acordos ocorridos, mas havia expectativa com relação às políticas sociais e à participação social.

A legitimidade expressa nas urnas, para exercer um governo orientado para mudar o Brasil numa direção democrático-popular e para uma política econômica direcionada ao mercado interno de massas, articulada a uma política social mais ousada, não foi levada em consideração.

Pode-se afirmar, entretanto, que as propostas e reformas defendidas pelos governos Lula/Dilma dão sequência à “contrarreforma”¹¹ do Estado, iniciada nas gestões de Collor e Fernando Henrique Cardoso, encolhendo o espaço público democrático dos direitos sociais e ampliando o espaço privado, não só nas atividades ligadas à produção econômica, mas também no campo dos direitos sociais conquistados.

4 OS CAMINHOS SINUOSOS DO DESENVOLVIMENTO

Em Tupi-Guarani, Suape significa “caminho sinuoso”. Compreendemos, desta forma, que o caminho percorrido atualmente pela

11 Expressão cunhada por Behring para designar o conjunto de reformas regressivas em relação aos direitos sociais, iniciadas no governo de FHC e realizadas de maneira metamorfoseadas (com discurso progressista) nos dois governos do Presidente Luis Inácio Lula da Silva e da Presidenta Dilma Rousseff.

população local é o caminho do ônus de Suape, que não é divulgado pela mídia oficial, os caminhos sinuosos do desenvolvimento.

Contemporaneamente, apesar da crise econômica de 2008, o município de Ipojuca vem mantendo o seu ciclo de crescimento econômico. Essa estabilidade econômica, aliada à forte presença de políticas compensatórias e associada ao discurso de “democratização do acesso à renda” do governo local, parece-nos constituir alguns dos elementos que dão base material ao atual fenômeno de desenvolvimento que vem sendo designado como sendo um novo desenvolvimento ou neodesenvolvimentismo – processo este que também vem sendo divulgado pelos mecanismos oficiais do Brasil.

Pochmann (2010) apresenta dados do Instituto de Pesquisas Econômica e Aplicada (IPEA), que revelariam esse suposto desenvolvimentismo no período 2004 a 2009. Esses dados mostram que a desigualdade na distribuição de renda entre os brasileiros/as, medida pelo coeficiente de *Gini*¹² diminuiu 5,6% e a renda média real subiu 28%.

O autor enfatiza que, segundo o IPEA, essa evolução na distribuição de renda foi, em grande parte, motivada pelo crescimento econômico. Mas a grande novidade foi a transformação da política social em protagonista dos processos de mudança, por meio dos aumentos reais do salário mínimo, e da expansão das transferências focalizadas de renda.

Os discursos oficiais sinalizam a diminuição da pobreza e a possível redução da desigualdade, possibilitando, assim, a entrada do país no mundo desenvolvido. A relevância do diálogo com essa tese reside no fato de que, se estivesse certa, provocaria mudanças significativas nos padrões de reprodução da questão social. Entretanto, verifica-se que esse neodesenvolvimentismo se constitui em mais um mecanismo de construção de consensos na atual conjuntura histórica.

12 O índice de *Gini* mede a desigualdade de um país e vai de zero a um. Quanto mais próximo a um, mais desigual o país, e quanto mais próximo a zero menos desigual.

5 NEODESENVOLVIMENTISMO: EXISTE UM PERÍODO DE DESENVOLVIMENTO?

Partindo-se da perspectiva de análise apresentada, questiona-se: há um rompimento com o neoliberalismo na atual conjuntura no Brasil? Qual o papel político do neodesenvolvimentismo na atual política do governo? Segundo a declaração oficial dos governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, esse novo desenvolvimentismo propõe um desenvolvimento social com a diminuição da pobreza e da desigualdade, cujo lema é: *País rico é país sem pobreza!* Partindo-sedesse pressuposto, está existindo um aumento de investimentos em políticas sociais de cunho universal no Brasil?

Realizando a mediação para a particularidade do estado de Pernambuco no município de Ipojuca, está existindo um crescimento de investimento em políticas sociais proporcionalmente ao crescimento econômico? Não temos a pretensão de responder a todos esses questionamentos, no entanto, gostaríamos de contribuir com a provocação de uma discussão crítica e um debate profícuo acerca da temática apresentada.

Para isto, nos embasamos em alguns teóricos que discutem atualmente esta fase que vêm sendo caracterizada como um ciclo neodesenvolvimentista. Numa análise do período recente, Mota *et al* (2010) e outros autores (Netto, 2010; Braz, 2012; Santos, 2012; Arcary, 2011) têm chamado a atenção para o protagonismo do neodesenvolvimentismo enquanto ideologia de Estado para os países latino-americanos.

Segundo Motta *et al* (2010), o chamado neodesenvolvimentismo tem suas bases de fundamentação no chamado nacional-desenvolvimentismo, que impulsionou a economia dos países subdesenvolvidos, sob a orientação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), embora esse fenômeno se apresente hoje com outras características.

Para Mota *et al* (2010), foi a partir dos anos 2000, mais especificamente no ano de 2008, com a crise financeira que afetou o coração do imperialismo mundial (os Estados Unidos), que a burguesia mundial criou mecanismos e estratégias de enfrentamento para mais uma crise do sistema capitalista. Um dos idealizadores desse novo desenvolvimento, o economista Amartya Sen¹³, defende um capitalismo sério, produtivo, democrático, redistributivo e sustentável.

Desta forma, estava dado o mote que marcaria o início de outra processualidade histórica, um novo projeto de restauração da ordem do capital. Mas, com uma diferença crucial, agora esse projeto estaria sendo legitimado e conduzido por novos protagonistas: os governos de esquerda latino-americanos.

A proposta neodesenvolvimentista apresenta medidas como a realização do desenvolvimento econômico associado à equidade¹⁴ social, principalmente através de programas focalizados de transferência de renda. Diminuição da pobreza e da desigualdade através do crescimento econômico associado à equidade social: esta é a versão oficial difundida pelo governo brasileiro, atualmente, como sendo a sua política de desenvolvimento.

Pochmann (2010) diz que, nos anos de 2001 a 2008, 19,5 milhões de brasileiros registraram elevação real em seu rendimento individual acima da evolução da renda *per capita* nacional. Ou seja, 11,7%

13 *Welfare state*. É também um dos fundadores do Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento (Universidade da ONU). Seus livros mais importantes incluem *On Economic Inequality, Poverty and Famines* e *On Ethics and Economics*. Foi em 1993, juntamente com Mahbub ul Haq, o criador do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que vem sendo usado desde aquele ano pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no seu relatório anual. Recebeu doutoramento *honoris causa* pela Universidade de Coimbra em 2011. É autor, entre outros, de *Desenvolvimento como Liberdade*, publicado em 2000.

14 Nesse modelo de Estado, a equidade torna-se sinônimo de acesso a bens de consumo, conveniente ao mercado.

do total dos brasileiros/as tiveram seus rendimentos aumentados acima da média da evolução da renda *per capita* real do país.

Entretanto, Netto (2009) vai afirmar que as atuais medidas de políticas compensatórias associadas a um crescimento econômico realizam uma diminuição na pobreza. Porém, a médio e em longo prazo, essas medidas estão fadadas ao fracasso, pois a concentração de renda não pode ser enfrentada quando não se toca no cerne da questão que, segundo ele, seria a concentração da propriedade e do poder político decisório no país. Em relação a essa discussão, o autor alerta:

É preciso atentar que quando os padrões de indigência são profundamente acentuados, na sua manifestação mais imediata, oferece resultados. Eles não podem ser desprezados ainda que sejam resultados residuais. [...] Não há dúvida de que existem alguns ganhos, [...] Pense-se, entre os vetores desse novo assistencialismo oficial, no Brasil, no Programa Bolsa Família ou no Benefício de Prestação Continuada (BPC). Houve uma alteração - de fato, absolutamente residual - no índice de Gini no Brasil. Ainda que residuais, esses efeitos têm um papel sócio-ideológico enorme, hipertrofiado em face da sua significância real (NETTO, 2009, p.228).

De acordo com Santos (2012), o neodesenvolvimentismo reedita a combinação discursiva de crescimento econômico e desenvolvimento social. A autora afirma que esse discurso ideológico da suposta era neodesenvolvimentista apresenta um palco de conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias que aparecem no bojo desse processo, como as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista.

Este novo desenvolvimentismo proporciona uma intervenção estatal que, pelo menos em tese, rechaça medidas neoliberais e realiza algumas medidas progressivas como: aumento do salá-

rio mínimo; redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ampliação do crédito ao consumidor, empréstimos populares e ampliação da assistência social em seus diversos programas: Programa Bolsa Família (PBF); Benefício de Prestação Continuada (BPC); Programa Brasil Carinhoso (PBC), entre outros. Ao mesmo tempo, vem desenvolvendo ações típicas de um Estado neoliberal, como a elevação da taxa de juros, ampliação das privatizações e parcerias público-privado.

Arcary (2011) traz alguns dados que confirmam que 1% dos brasileiros/as (1,9 milhão de pessoas) detêm uma renda equivalente à da parcela formada pelos 50% mais pobres (96,5 milhões de pessoas). Segundo ele, no Brasil, 46,9% da renda nacional concentra-se nas mãos dos 10% mais ricos. Já os 10% mais pobres ficam com apenas 0,7% da renda total. (Arcary, 2011). Informa ainda que, no ano de 2009, o Brasil se manteve como um dos dez países com maior desigualdade social do mundo, segundo um relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Os autores apontam uma série de contradições que, inerentes ao modo de produção capitalista, se apresentam na atual conjuntura sob um maior aprofundamento da questão social, que vem se expressando através do aumento da precarização do trabalho, da flexibilização e restrição dos direitos, fragmentação e focalização das políticas sociais.

Segundo Motta *et al* (2010), a atual política de assistência, através do PBF, configura-se como um programa assistencialista e com características filantrópicas. Porém, com um discurso aparentemente democrático e popular de desenvolvimento, escamoteando as suas reais implicações, que corresponde ao consenso entre as classes e à manutenção dos padrões econômicos e políticos dominantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aprofundamento das reflexões sobre a conjuntura nacional vivenciada pelo país e afirmada como sendo uma era de desenvolvimento e os reflexos desse processo nas políticas sociais, nos levou a tirar algumas conclusões em âmbito nacional e local. Pode-se verificar que o PIB do município de Ipojuca aumentou consideravelmente nos últimos anos, contudo, o IDH não acompanhou este desenvolvimento. Essa desproporcionalidade pode ser verificada nos números apresentados neste texto e que foram expressos nos baixos índices sociais.

Compreendemos que esse novo padrão de desenvolvimento instaurado pelo Estado brasileiro cumpre apenas com seu aspecto econômico, revitalizando um recorte assistencialista e focalista da política de assistência social, que é responsável pelos programas de transferência de renda, relegando às demais políticas sociais um papel secundário, com a diminuição de investimento público, privatização e terceirização de serviços.

No entanto, esse fenômeno vem acontecendo paralelamente a um discurso de democratização do acesso e ampliação dos investimentos, cujo slogan faz parte do discurso da política de Estado e do projeto do governo, de que se vivencia um período de desenvolvimento, com a diminuição da pobreza, aumento do emprego e o acesso da população a bens e serviços.

Em Ipojuca, se verifica que o ritmo do crescimento econômico não possui, como correspondência, o fortalecimento da rede de políticas públicas em um território onde os desiguais acessos as riquezas do excedente produzido estão a aprofundar diferenciações quanto ao acesso aos direitos sociais. Constata-se que o crescimento econômico do município não se refletiu na qualidade de vida das pessoas.

Em 2010, Ipojuca registrou uma média de analfabetismo de 8,47%, acima do percentual da RMR. Este dado significa que um quinto da população do município maior de 10 anos (19,21%) é analfabeta. O IDH da cidade é inferior aos treze municípios que compõem a Região Metropolitana do Recife (RMR).

O cenário socioeconômico de Ipojuca mostrou que o crescimento econômico do município não se refletiu na melhoria da qualidade de vida dos moradores. O acesso ao trabalho formalizado nas empresas de Suape não vem se refletindo numa melhora na qualidade de vida das pessoas, nem na perspectiva da otimização da infraestrutura urbana, de bens e serviços, nem na ampliação e fortalecimento de políticas públicas.

Chegamos à conclusão de que vivemos tempos de políticas sociais regressivas, pelas quais direitos duramente conquistados são instituídos através do controle da população usuária e da ênfase na capacidade individual dos sujeitos, destituindo-os do pertencimento de classe e do não acesso à riqueza socialmente produzida.

Neste contexto sociohistórico, que nos exige capacidade reflexiva para análises profundas da realidade, e definição de ações críticas, acreditamos que é tempo de organizar a resistência e avançar na luta em defesa de uma sociedade fundada na emancipação humana. É tempo de afirmar que a luta coletiva permanece com imenso sentido e que podemos construir alternativas à barbárie.

Defendemos um projeto profissional, no âmbito do serviço social brasileiro que afirma princípios éticos e políticos, valores e direção social radicalmente contrários à lógica da sociabilidade capitalista. O que nos possibilita afirmar que, apesar dos tempos turbulentos de regressão dos direitos, a realidade é contraditória, aberta à dinâmica da luta de classes e à disputa de projetos societários e profissionais.

Por fim, a nossa análise não teve a pretensão de esgotar a discussão sobre o neodesenvolvimentismo e as políticas sociais no municí-

pio de Ipojuca, pois compreendemos que este fenômeno se apresenta sob múltiplas determinações. Principalmente porque Ipojuca é uma região que vivencia um processo recente de transformação e desenvolvimento, tornando mais complexa a sua análise, principalmente por se tratar de um processo que se encontra em curso e, portanto, em constante mudança, necessitando assim, de acompanhamento do desenrolar da história.

REFERÊNCIAS

ARCARY, Valério. **Um reformismo quase sem reformas:** uma crítica do governo Lula em defesa da revolução brasileira. São Paulo: Ed. Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2011.

BRAVO, Maria Inês de Souza. **Serviço social e reforma sanitária:** lutas sociais e práticas profissionais. 3ªed. São Paulo, Cortez, 2010.

BRAZ, Marcelo. Capitalismo, crise e lutas de classes contemporâneas: questões polêmicas. **Serviço Social e Sociedade**. Nº 111. São Paulo: Ed. Cortez, jul/set 2012. pp. 468-492

BEHRING, Elaine Rossetti. Fundamentos de política social. In: MOTA, Ana Elizabete *et al.* **Serviço social e saúde:** formação e trabalho profissional. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde. Ed. Cortez, 2006. pp.1-27

_____. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de Direitos.** 2ªed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Política social no contexto da crise capitalista. In: Conselho Federal de Serviço Social e Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em

Serviço Social (Org.) **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS e ABEPSS, 2009. pp. 1-26

CARCANHOLO, MarceloDias. Dependência e superexploração da força de trabalho no desenvolvimento periférico. En: **Seminário Internacional REG GEN: Alternativas à Globalização** (8 al 13 de Octubre de 2005, Hotel Glória, Rio de Janeiro, Brasil). Rio de Janeiro, Brasil: UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, a Ciencia y la Cultura, 2005.

ENGELS, Friedrich. A **origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução: José Silveira Paes. São Paulo: Global 1984. (Coleção Bases).

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. A **ideologia alemã**. Tradução de Álvaro Pina. 1. ed. São Paulo: Expressão popular, 2009.

MOTTA, Ana Elizabete (org). **As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Recife: Editora Universitária, 2010.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 2ªed. São Paulo: Cortez, 2007. (Biblioteca básica de serviço social; v.1)

_____. A questão social na América Latina. **Temporalis**, Brasília (DF). Ano 9 nº18, jul./dez. 2009. p. 215-233

_____. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 8ª ed. São Paulo, Cortez, 2011.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

PINTO, Geraldo Augusto. **A organização do trabalho no século 20: taylorismo, fordismo e toyotismo**. 1ª ed. São Paulo: Expressão popular, 2007.

SANTOS, Josiane Soares. **Particularidades da “questão social” no Brasil**: mediações para seu debate na “era” Lula da Silva. Serviço Social e Sociedade. São Paulo. N. 111. Ed. Cortez, jul/set 2012.

Principais sítios eletrônicos pesquisados:

Fórum Suape - <www.forumsuape.ning.com>. Acessado em 12, mar., 2014.

Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada- IPEA - <www.ipea.gov.br>. Acesso em 16, set., 2012

Portal Oficial da Prefeitura de Ipojuca-<<http://www.ipojuca.pe.gov.br>>. Acesso em 08, set., 2013.

Portal da Transparência da Prefeitura do Recife - <<http://portaltransparencia.recife.pe.gov.br>>. Acesso em 30, jun. 2014.

Suape - Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros - <www.suape.pe.gov.br>. Acesso em 08, set., 2013.

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS SOCIAIS EM QUESTÃO

7 O PROGRAMA BOLSA TRABALHO E GERAÇÃO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA NO ESTADO DO PARÁ: ELEMENTOS PARA REFLEXÕES CRÍTICAS

Vera Lúcia Batista Gomes

INTRODUÇÃO

Este artigo é tributário dos resultados parciais de uma pesquisa de campo que está sendo realizada com os egressos do Programa Bolsa Trabalho (PBT), objetivando analisar os seus impactos na geração de trabalho, emprego e renda no estado do Pará, fruto dos estudos e reflexões efetuados pela autora, quando da realização do Estágio Pós-Doutoramento na Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, o qual faz parte das metas de formação de recursos humanos do projeto “Questão Social e Direitos Sociais na Amazônia e no Nordeste Brasileiro” - PROCAD-PPGSS-UFPA/PPGSS-UFPE/NF-21/CAPES-2009, assim como nas discussões efetuadas no Grupo de Estudos e Pesquisas Trabalho, Estado e Sociedade na Amazônia vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/PPGSS/UFPA.

O PBT fez parte da política pública focada na geração de postos de trabalho, implantada com a instituição da Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda – SETER/Pará, no período de 2007 - 2010. A criação desta secretaria expressa um momento histórico importante para os trabalhadores paraenses, haja vista que, pela primeira vez, o governo do estado do Pará priorizou investimen-

tos em políticas ativas de geração de trabalho, emprego e renda, materializadas por um conjunto de programas: Bolsa Trabalho; Qualificação Social e Profissional; Intermediação de Mão de Obra; Intermediação de Serviços e Produtos; Fomento a Empreendimentos Individuais e Coletivos (Economia Solidária). As políticas passivas continuaram sendo aquelas formuladas pelo governo federal, a exemplo do Programa de Atendimento de Operacionalização do Seguro-desemprego.

É mister ressaltar que antes da implantação da SETER, as ações voltadas para o trabalho, o emprego e a renda no estado do Pará eram executadas pela Secretaria Especial de Trabalho e Proteção Social – SETEPES e limitavam-se à execução dos programas do governo federal, especificamente, ao Sistema Nacional de Emprego – SINE, desenvolvendo ações de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e seguro desemprego com recursos oriundos da união. Ademais, as referidas ações eram orientadas pela ideologia desenvolvimentista, com forte atrelamento às práticas de cunho assistencialista e filantrópico em articulação com os poderes dominantes (burguesia industrial, coronelista, Igreja Católica e Estado varguista), e baseadas em uma ética moralizadora de controle da ordem social.

Sob esta lógica, as primeiras ações voltadas para a geração de trabalho e renda no estado do Pará foram desenvolvidas pela extinta Legião Brasileira de Assistência - LBA, a qual se afirmou nas práticas assistencialistas das primeiras décadas nos municípios, implementando políticas pautadas em uma linha programática com ações de assistência social (...) entre outras, marcadas por ações paternalistas, de auxílio emergencial e compensatório que contavam com mão de obra voluntária para o desenvolvimento das ações complementares e parcerias públicas e privadas (LIMA, 2001 apud PEREIRA, 2012).

A partir dos anos 1980, com a instalação de grandes corporações transnacionais na região Amazônia e as transformações ocorridas

no mundo do trabalho via a flexibilização das relações de trabalho/salários, contratos temporários, trabalhos precários e aumento do desemprego aumentaram a concentração de renda e a perda de direitos da classe trabalhadora (ANTUNES, 2006; HARVEY, 1993). Assim, nos anos 1990, a ênfase do governo paraense no campo do trabalho foi a constituição da Comissão Estadual de Emprego, a partir da Resolução nº 63, de 28 de julho de 1994, que estabelece critérios para reconhecimento, pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, de Comissões de Emprego constituídas no âmbito do Sistema Nacional de Emprego em nível estadual, do distrito federal e municipal. Essas comissões eram definidas como órgão ou instância colegiada de caráter permanente e deliberativo, de composição tripartite e paritária, com representações de entidades de trabalhadores, empregados e governos. Tratava-se de um espaço de participação da sociedade civil organizada no estabelecimento de prioridades para a execução da política de trabalho, emprego e relações de trabalho desenvolvidas com os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

Constata-se, então, que as políticas de trabalho ativas ou passivas desenvolvidas pela antiga SETEPS para o enfrentamento do desemprego limitavam-se as ações do governo federal, especificamente, aquelas situadas no âmbito do Programa SINE (com ações de intermediação de mão de obra, qualificação profissional, seguro-desemprego e programas de geração de renda e microcrédito) com recurso quase que exclusivamente da união, via FAT.

Sendo assim, foi somente em 2007 que o estado do Pará instituiu uma política própria voltada para a geração de trabalho, emprego e renda, com a criação da SETER, órgão da administração direta do poder executivo cuja finalidade institucional é promover a efetividade das relações de trabalho e a geração de emprego e renda, tendo como função básica: formular, coordenar, executar e avaliar a

Política Estadual de Trabalho, Emprego e Renda; fomentar a geração de emprego e renda no âmbito estadual, além de apoiar, organizar e fomentar as iniciativas de produção familiar, comunitária, às atividades econômicas e organizadas pela auto-gestão (art.1º e 2º da Lei nº 7.027, de 30 de julho de 2007). Nessa perspectiva, o Programa Bolsa Trabalho (PBT) foi criado, em outubro de 2007 e lançado em todas as regiões de integração do Pará¹. Tratava-se do maior investimento que o estado do Pará havia feito até então em qualificação profissional, pois nesse período, o montante de recursos financeiros destinados à qualificação foi de R\$ 40.307.314 e para o pagamento das bolsas R\$ 101.330.135 que somam um total de R\$ 141. 637.444 (SETER, 2010 apud PEREIRA, 2012).

O mencionado programa tinha como objetivo qualificar jovens na faixa etária de 18 a 29 anos, pertencentes a famílias de baixa renda, preferencialmente, atendidas pelo Programa Bolsa Família, que não exercessem atividades remuneradas ou que estivessem desempregados. O período de permanência dos jovens no programa era de três a 24 meses. Segundo Pereira (2012), o PBT no período de sua execução, ou seja, outubro/2007 a agosto/2010, atendeu 72.300 jovens que receberam uma Bolsa Trabalho, no valor de R\$70,00 (setenta reais) mensais num período de até dois anos. Ainda segundo o autor, o PBT atingiu 92 dos 144 municípios do estado do Pará, 65.772 jovens desses municípios foram qualificados para o mercado de trabalho formal e informal e 1.800 jovens receberam qualificação para o tra-

1 As regiões de integração no estado do Pará foram criadas pelo Decreto Estadual nº. 1.066, de 19 de junho de 2008, objetivando definir regiões que possam representar espaços com semelhanças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico e cujos municípios mantenham integração entre si, quer física quer economicamente, com a finalidade de serem partícipes do processo de diminuição das desigualdades regionais, quais sejam: Região Araguaia, Região Guamá, Região Baixo Amazonas, Região Carajás e Região Lago Tucuruí. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/setorial/biblioteca/legislacao/decreto-estadual-n-1-066-de-19-de-junho-de-2008>>. Acessado em: 04, mar., 2015.

balho coletivo com base na economia solidária - tratando-se esta de uma qualificação baseada na lógica do pequeno empreendedor e do auto-emprego.

Considera-se importante mencionar que a concepção do PBT segue a tendência das políticas sociais públicas de caráter focalista e compensatório – a exemplo dos programas de transferência de renda –, emanadas do período chamado pós-Consenso de Washington, o que reforça a capacidade institucional do Estado em intervir nas expressões da questão social, nos países periféricos.

Assim, as reformas propostas no mencionado Consenso preveem a manutenção da disciplina macroeconômica, das privatizações, da desregulação das leis econômicas e trabalhistas, da abertura comercial e financeira como forma de eliminação de todo tipo de barreiras contra os capitais e do fortalecimento do entorno legal e regulatório por meio de medidas de desregulação do mercado de trabalho e da melhoria das regulações nos investimentos privados em infraestrutura e serviços sociais (WILLIAMSON e KUCZYNSKI, 2004).

A complementaridade dessas reformas, particularmente na América Latina, ocorre com medidas que preveem, no plano ideológico, a melhoria da qualidade do setor público, a parceria entre público e privado, a sustentabilidade do meio ambiente, dos investimentos em capital humano e, principalmente, maior ênfase ao combate à pobreza e à distribuição de renda. Nesse projeto de “reformas” é possível identificar as orientações cepalinas² acerca dos princípios ideológicos do novo desenvolvimentismo, na medida em que preo-

2 As orientações cepalinas estão associadas à Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) enquanto um órgão da ONU, cujo objetivo era criar “medidas corretivas no plano do comércio internacional, aliadas a uma política/estratégica econômica pro-industrialização, baseada no processo de substituição de importações, que promovesse o desenvolvimento e o fim ou pelo menos a redução da dependência em relação aos mercados industriais. [...] A proposta alternativa da Cepal para superar o subdesenvolvimento era a industrialização planejada e implementada por ações estatais” (CARCANHOLO, 2010, 120).

niza “um Estado que regule os mercados, no sentido de garantir um melhor ambiente institucional para as decisões privadas, a livre-iniciativa e o estímulo à concorrência, ou seja, permitir ao mercado a primazia na definição do desenvolvimento” (CARCANHOLO, 2010, p.124).

No Brasil, na virada do século XX para século XXI, particularmente no período entre 1995 a 2002, foi realizado um amplo programa de reformas, proposto pelo ministro Bresser Pereira, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), que incidiu diretamente no reordenamento das políticas públicas que passam, então, a ser orientadas a partir de três grandes eixos: 1) emprego, 2) programas universais e 3) programas emergenciais para a pobreza.

No governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), o Brasil entra para a história “como um dos principais protagonistas da ideologia do Novo-desenvolvimentismo fundado no equilíbrio entre crescimento econômico e desenvolvimento social, adjetivados de autossustentáveis econômicos, social e ambientalmente” (MOTA, 2010, p. 10). Desta forma, o seu governo não rompe com as estruturas neoliberais, ao contrário, se rende às estratégias de valorização do capital, apoiando um conjunto de medidas para favorecer e proteger o investimento das transnacionais.

Nesta perspectiva, o projeto neo-desenvolvimentista assumiria importante função seja como Estado financiador, seja como Estado investidor, porém diferenciando-se do Estado-empresário que caracterizou o projeto nacional-desenvolvimentista, ganhando legitimidade social e política não apenas pela estabilidade monetária desde a instituição do Plano Real, em 1994, mas também devido à instituição do programa de transferência de renda voltado para o segmento de trabalhadores desempregados ou em extrema situação de pobreza.

É baseado na lógica do Novo desenvolvimento que o PBT foi implantado, e assim, no período analisado, apresentou uma média de 92.128 trabalhadores inscritos por ano, colocando, aproximadamente, 23.255 trabalhadores no mercado de trabalho formal, ou seja, uma media anual de 25,24% dos trabalhadores inscritos no SINE-Pará por ano. Porém, aproximadamente 275.494 trabalhadores inscritos continuaram desempregados, expressando um percentual de 74,76% (PEREIRA, 2012). Em que pese o entendimento de que o desemprego é inerente ao modo de produção capitalista, neste texto, considera-se importante se interrogar sobre as formas de trabalhos que os beneficiários do PBT foram inseridos e as condições de trabalho a que os mesmos foram submetidos. Estas questões se tornam fundamentais para se refletir criticamente sobre o mencionado programa, haja vista que os postos de trabalho que têm sido gerados no estado do Pará, guardam uma relação direta com a inserção da Amazônia na divisão internacional do trabalho.

Este artigo encontra-se estruturado em quatro partes, a saber: a primeira traz um panorama introdutório à questão; a segunda apresenta elementos para a compreensão sobre a política de trabalho, emprego e renda; a terceira refere-se à particularidade da política de trabalho, emprego e renda no estado do Pará, em particular, o PBT, situando-o no contexto da Amazônia na divisão internacional do trabalho. Ao final, evidencia-se a tendência à adoção de políticas sociais focalistas/compensatórias e dos programas de transferência de renda em detrimento de políticas universalizantes de geração de trabalho, emprego e renda, em curso no Brasil. Constata-se uma tendência para implantar aquelas que responsabilizam o trabalhador pelo ônus de se tornar “empregável”, caracterizadas pelo autoemprego sob a lógica do empreendedorismo, isto é, do pequeno patrão, na perspectiva de atender às exigências de competitividade e produtividade do mercado de trabalho.

1 POLÍTICA DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA NO BRASIL: ELEMENTOS PARA A SUA COMPREENSÃO

A compreensão sobre as formas de trabalho nas quais os beneficiários do PBT foram inseridos remete ao entendimento de política de trabalho, emprego e renda situada historicamente. Segundo Barbosa e Moretto (1998), durante a última década do século XIX e as primeiras décadas do século XX, o desemprego não se constituía um problema inerente ao modo de produção capitalista, haja vista que a preocupação maior da sociedade, àquela época, era a expansão da pobreza, da prostituição e da vagabundagem. Em consequência, não existia o que hoje se conhece por políticas de trabalho, emprego e renda, pois os efeitos sociais nocivos do desemprego eram enfrentados com ações pontuais implementadas pelo Estado ou por associações filantrópicas e socorros mútuos.

Contudo, em decorrência da situação social dos trabalhadores na Inglaterra, que a partir de 1834 tornou-se mais vulnerável devido à abolição do sistema de abono que estipulava uma renda mínima para todos, surgiram as leis fabris caracterizadas pelas primeiras medidas de legislação social, pela organização dos trabalhadores em sindicatos e pela regulamentação do mercado de trabalho. Inicia-se, então, a inserção gradual do Estado na política social, começando com a instituição do direito a um rendimento em caso de acidente de trabalho e, posteriormente, com o direito à proteção à doença e à velhice e, por último, ao seguro-desemprego.

O seguro-desemprego foi à forma mais tardia de proteção social, visto que o desempregado era considerado desqualificado para o trabalho e, portanto, “culpado” moralmente pela sua situação social. A introdução paulatina de seguros sociais ocorreu em diferentes épocas e de formas distintas em diversos países, o que pode ser explicado por vários fatores, tais como: “a existência de partidos social-democratas

e trabalhistas fortes, a existência de uma burocracia estruturada, a pressão dos reformadores sociais, a expansão do sufrágio universal e a ameaça de organização da sociedade com o avanço da indústria” (IDEM, p.39). No que se refere à perda ou à incapacidade para o trabalho, alguns países da Europa Ocidental tentaram enfrentá-las com a criação de novas oportunidades de emprego, principalmente, no setor público, a exemplo: na Inglaterra, em 1909, alguns deputados formularam propostas de geração de empregos na construção de estradas e na agricultura (TOMLINSON, 1990 apud BARBOSA e MORETTO, 1998).

Tratava-se, então, de ações incapazes de fazer frente ao problema do desemprego devido à falta de recursos públicos, em decorrência dos baixos impostos e limitada base tributária. Este cenário foi alterado somente após a Primeira Guerra Mundial, pois nos países europeus, a guerra significou tragédia tanto em termos materiais quanto em perda de vidas humanas. Assim, os trabalhadores que participaram da guerra passaram a exigir, via sindicatos e partidos, melhores condições de trabalho. Nesse contexto de crise, vários partidos social-democratas e trabalhistas questionaram as injustiças sociais e, em meio ao medo da expansão da Revolução Russa para o Ocidente, todos esses países estabeleceram uma jornada de trabalho máxima de oito horas e as negociações salariais entre sindicatos e empresários se difundiram.

A partir de então, houve o aprofundamento da ação estatal no que concerne à regulação do mercado de trabalho, inicialmente, por meio da proibição do trabalho infantil, da instituição do repouso semanal e férias remuneradas, do ensino público para os jovens (excedente de mão de obra), da aposentadoria para os velhos e do seguro-desemprego para os desempregados. Essas conquistas são tributárias do importante papel dos sindicatos, à época, na medida em que os mesmos lutavam para impedir as negociações individu-

ais baseadas em um salário mínimo de subsistência, impondo pisos salariais mais elevados. Se de um lado tais conquistas foram importantes para enfrentar o agravamento da crise social nos anos 1920, de outro mostraram-se insuficientes para responder à crise econômica de 1929, em um contexto de depressão e de governos endividados.

Dessa forma, as políticas de cobertura dos riscos sociais implantadas na última metade do século XIX pelos países capitalistas centrais, inclusive os Estados Unidos³, passaram a definir, a partir dos anos 1940 e 1950, um novo tipo de Estado: o Estado de Bem-Estar Social que surge na Inglaterra com o nome de *WelfareState*⁴. Assim, o plano Beveridge, lançado pela Inglaterra em 1942, criou as bases para o seu sistema de seguridade social e inspirou os demais governos dos países de capitalismo avançado. Esse sistema deveria ser administrado pelo setor público, possuir uma ampla cobertura e ser unificado, ou seja, uma contribuição responderia por todos os riscos e os benefícios teriam o mesmo valor, independentemente dos níveis salariais e de todos os tipos de emprego.

Na esteira dos sistemas de seguridade social, a partir dos anos 1950, foi instituído gradativamente um conjunto de políticas de emprego voltadas diretamente para o mercado de trabalho, envolvendo: o seguro-desemprego, a intermediação de mão de obra, a formação profissional, a concessão de subsídios públicos para a contratação de trabalhadores e de crédito para pequenos empresários e produtores, além da redução da jornada de trabalho. Contudo, para a implementação dessas políticas, assim como para a ampliação dos

3 Os Estados Unidos foram o país mais afetado pela crise de 1929, o que impactou no aumento do número de desempregados passando de 1 milhão, naquele ano, para 15 milhões, em 1933, conduzindo o governo de Franklin Roosevelt a investir pesado em obras públicas como medida de conter o alto índice de desemprego (BARBOSA e MORETTO, 1998).

4 Registre-se que o Estado de Bem-Estar Social na França é designado pela expressão Estado-Providência e na Alemanha por Estado Social.

serviços sociais públicos de saúde e educação, tornaram-se de fundamental importância a reativação das economias, a fim de aumentar o nível de emprego; a elevação dos níveis de renda e melhoria das condições sociais e o aumento dos gastos públicos, de modo a possibilitar o financiamento de vultosos gastos sociais (BARBOSA e MORETTO, 1998).

O crescimento do investimento auxiliado por reformas fiscais internas e por um contexto internacional que permitia o aumento das importações tornou possível a recuperação dos investimentos públicos e privados em políticas de emprego voltadas para o mercado de trabalho. As negociações salariais entre sindicatos e empresários e a definição de um salário mínimo também concorreram para tal na medida em que contribuíram para elevar a massa salarial, o poder de compra dos trabalhadores e a ampliação dos mercados internos. Por esta razão, os anos que sucederam a Segunda Guerra Mundial ficaram conhecidos como *trinta anos gloriosos*.

Importa registrar que o crescimento da economia nesses países foi devido aos gastos públicos com altos níveis de investimentos, principalmente, em infraestrutura e na indústria armamentista, no caso norte-americano, mas também ao avanço do setor privado, que passou a adotar novas formas de organização do trabalho, a aquisição de automóveis, de eletrodomésticos e de outros bens de consumo a preços mais baixos para as suas populações. Com efeito, o crescimento da economia e o investimento total que estimulavam o poder de consumo elevaram também o nível de emprego.

Desta forma, houve um razoável espaço para definir as políticas de emprego dirigidas aos trabalhadores que se encontravam em desvantagens no mercado de trabalho, sendo reiteradas aquelas que já vinham sendo desenvolvidas desde os anos 1950, tais como⁵: seguro-

5 Como essas políticas não se constituem objeto de análise neste artigo, não será tratada cada uma delas. Contudo, uma visão mais completa sobre as referidas políticas pode ser encon-

-desemprego, intermediação de mão de obra e a formação profissional. Além dessas, foram implementadas política focalizadas que estimulavam o emprego no setor público nas áreas mais atrasadas, bem como para mulheres trabalhadoras.

Contudo, essas políticas cumpriram o seu papel somente enquanto o volume de recursos públicos era significativo e o nível de emprego se elevava de forma sustentada, pois a partir dos anos 1970, com a queda das taxas de crescimento das economias mais desenvolvidas, esse quadro foi alterado: houve o aumento do desemprego, ultrapassando em muitos países o nível dos 5% e os governos endividados não podiam mais aumentar os seus gastos de forma correspondente. Em face desta situação, os sistemas públicos de emprego dos referidos países procuraram aumentar a coordenação entre as políticas de emprego, impondo restrições quanto à cobertura e duração do seguro-desemprego e a ampliação do investimento nas políticas ativas, sobretudo, na formação profissional (RAMOS, 1997 apud BARBOSA e MORETTO, 1998).

Constata-se, então, que os sistemas públicos de emprego, por mais articulados que sejam, por si só não podem solucionar o problema do desemprego, principalmente se as taxas de crescimento da economia e os níveis de investimento não aumentarem, pois nem o setor público dispõe de recursos necessários para financiar tais políticas, nem o setor privado contrata trabalhadores, já que os mercados encontram-se retraídos.

A partir dos anos de 1970, a estabilidade econômica dos países centrais do capitalismo obtida após a Segunda Guerra Mundial começou a se degradar, inicialmente na Europa e, posteriormente, nos Estados Unidos, no Japão e nos países asiáticos.

trada em BARBOSA, Alexandre de Freitas e MORETTO, Amilton. In: Políticas de Emprego e Proteção Social. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos e Trabalho-BET, 1998. (Coleção ABET – Mercado de Trabalho, v.I)

[...] as principais economias capitalistas passaram a conviver, desde 1973, com um novo período de crise do capital, devido à instauração de uma “onda longa depressiva” (Mandel), um “continuum depressivo” (Mészáros), ou ainda a crise de uma estratégia de acumulação capitalista, denominada “fordista-Keynesiana” (Harvey) (ALVES, 1996, P.113).

Para este autor, o novo período de crise do capital é decorrente de um complexo de determinações que se desenvolveram de modo cumulativo nos períodos de expansão capitalista, devido a vários fatores estruturais e não apenas a acontecimentos conjunturais, políticos ou sociais ou, ainda, devido à alta de preços do petróleo no mercado internacional ou mesmo às lutas operárias e sindicais.

A retomada das possibilidades de valorização do capital tende a se caracterizar, cada vez mais, pela crescente inovação produtiva como condição fundamental para a obtenção de partes da mais-valia disponível. Em consequência, uma nova engenharia produtiva foi desenvolvida para conter, absorver e gerenciar as novas exigências postas pela lógica da valorização, ou seja, garantir esse novo estágio do capital, as quais, associadas às inovações tecnológicas, provocaram a expulsão de milhares de trabalhadores do mercado formal de trabalho em todo o mundo.

A propósito, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o número estimado de desempregados no mundo para 2009 era da ordem de 210 (duzentos e dez) milhões de trabalhadores. Esse quantitativo pode ser ainda maior se forem contabilizados o desemprego oculto e o trabalho informal; sendo os maiores afetados, segundo a referida organização, os jovens e as mulheres dos países periféricos. Acrescentem-se a isso a influência fascista na legislação trabalhista e os longos períodos ditatoriais vividos pelo Brasil que subordinaram a política social ao desempenho econômico.

Nas primeiras décadas do século XX, o consenso obtido em torno das reivindicações dos trabalhadores, era obtido, em grande parte, mediante a repressão e a contenção das manifestações populares ou por meio da concessão de políticas sociais corporativas somente para determinados ramos da produção. Com efeito, no Brasil, tem-se a ausência histórica de uma política social de proteção ao trabalhador, principalmente, dos desempregados, limitando-se estas apenas a um conjunto de leis que regulamentam o mercado de trabalho, primando pela necessidade de harmonizar os conflitos entre capital e trabalho. São exemplos emblemáticos nesse sentido: o avanço das greves e a resposta do Estado, em 1919, com a lei sobre acidente de trabalho, responsabilizando os empregadores e os vários níveis de governo pela indenização.

É somente a partir da década de 1930 que o Estado brasileiro vai exercer uma intervenção mais sistemática nas ações de proteção do trabalhador, em decorrência da própria necessidade de obter maior consenso entre os trabalhadores, de forma a promover a industrialização do país (FAUSTO, 2006). Nesse período, foram criados o Ministério do Trabalho, Comércio e Indústria e a jornada de trabalho de oito horas diárias, além da proibição do trabalho infantil noturno.

A política ditatorial do presidente Getúlio Vargas apostava na conciliação entre as classes para promover o processo de acumulação capitalista no país. Para garantir esse estágio foi promulgada, em 1943, a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), inspirada na Cartadel Lavoro, promulgada por Mussolini na Itália, com ênfase na cooperação entre capital e trabalho e no fim do sindicalismo autônomo. Essa concepção burocrática e subordinada de proteção social aos trabalhadores foi mantida por todo o período do governo Vargas e, somente, a partir de 1945 é que haverá um recrudescimento das lutas operárias. Cabe destacar que esse período de silêncio foi

importante para o capital consolidar o seu processo de acumulação e garantir as bases de um mercado de trabalho, já naquele período, bastante flexível e móvel (OLIVEIRA, 2012).

Assim, as principais medidas de proteção ao trabalhador, no Brasil, tiveram o sentido de controlar a força de trabalho por meio da inserção de marcos regulatórios corporativos, restritos a pequenos grupos. Em consequência, a inexistência de uma política passiva de proteção aos trabalhadores ampliou a pobreza e criou um mercado de subsistência fora do núcleo formal da economia e dos direitos sociais, formando um excedente de força de trabalho e ampliando o quadro de exclusão social no país. Paralelamente à ausência de uma política de emprego passiva de proteção ao trabalhador desempregado, pode-se dizer que foram implementadas, nesse período, as primeiras mediadas de uma política ativa de emprego. Trata-se da criação de escolas de formação e qualificação da força de trabalho jovem no país, em 1940, por meio do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC e das Escolas Técnicas Federais, que permitiram a formação de um mercado de trabalho qualificado e excedente para atender o setor urbano industrial em expansão, as quais foram financiadas com recursos públicos para qualificação de adolescentes e jovens para o mercado de trabalho, oferecendo cursos de baixo custo nas áreas de maior de demanda.

Nos anos sucessivos, a política de emprego continuou subordinada ao crescimento econômico, com investimentos em infraestrutura e com incentivos à entrada de empresas estrangeiras. Os investimentos em infraestrutura favoreceram a ampliação do mercado de trabalho, principalmente, no setor de construção civil. A entrada de empresas estrangeiras na produção de bens duráveis também permitiu a ampliação do mercado de trabalho urbano, principalmente nas grandes metrópoles (êxodo rural, atração pelo

mercado de trabalho), revelando a precariedade das condições de vida - mais uma vez apostava-se na política macroeconômica de crescimento para a promoção de emprego e renda, conjugando as políticas de acumulação com as políticas de desigualdades.

No início dos anos de 1960, entraram na pauta do governo brasileiro as reformas sociais: o clima de luta e contestação popular associado às propostas de reformas de base não agradou a elite nacional, principalmente, aquelas ligadas aos interesses do capital estrangeiro. A perspectiva de uma reforma mais ampla colidia com o processo de acumulação capitalista em curso no país e o capital estrangeiro criou mecanismo para impedir a consolidação do projeto reformista e deter o avanço das lutas populares. Durante o período de 1945 a 1964, houve poucas iniciativas visando à implementação de uma política social e trabalhista. Assim, os anos de 1964 em diante foram marcados por algumas mudanças que incidiram na política de emprego brasileira. A primeira delas foi a proibição do direito à greve, com a lei antigreve em 1964, sendo seguida da política de contenção salarial (Lei nº 4.725 de 1965).

Além dessas medidas coercitivas, o governo procurou garantir a sua legitimidade por meio de medidas que compensassem a ausência de liberdade e de expressão, criando algumas políticas que beneficiaram, de certo modo, os trabalhadores, ampliando alguns direitos e estendendo os benefícios para categorias profissionais, historicamente excluídas da política trabalhista, a exemplo: a unificação e a centralização da Previdência Social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966 e, posteriormente, a inclusão dos acidentes de trabalho também sob a gestão do INPS (BEHRING e BOSCHETTI, 2008). Registra-se que todos os institutos de previdência social e os seus benefícios foram unificados, com a exceção do IPASE. Nesse período, foi criado o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS que, na prática, substituiu o capítulo da estabilidade, assegurada na CLT, pela poupança compulsória dos trabalhadores.

Em 1970, o governo militar criou o Programa de Integração Social (PIS), beneficiando os trabalhadores urbanos da iniciativa privada e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (PASEP) para os funcionários públicos. Além disso, outra medida criada pelo governo militar visando “compensar” as medidas repressivas adotadas por esse governo foi o Prorural, em 1971- programa este a ser executado pelo Funrural⁶. Trata-se de um conjunto de medidas – legislativas e programáticas – com o objetivo de estender os benefícios do sistema previdenciário a trabalhadores rurais, ampliado, em 1973, às empregadas domésticas e profissionais autônomos. A inclusão tardia dessas três categorias na política previdenciária evidencia a característica da política trabalhista corporativa e excludente do Brasil e denota a ausência de um sistema de garantias sociais para o conjunto da classe trabalhadora e dos trabalhadores fora do mercado de trabalho.

Dessa forma, foi somente a partir de 1970 que o governo brasileiro começou a implementar algumas políticas de proteção aos trabalhadores brasileiros, mas que em virtude dos valores dos benefícios pagos e dos critérios de elegibilidade não conseguiram garantir, minimamente, a sobrevivência do trabalhador fora do mercado de trabalho. São exemplos a criação do Ministério da Previdência Social (MPAS), em 1974, e a incorporação de algumas entidades assistenciais como uma tentativa de promover políticas de assistência aos trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho.

Em 1975, foi criado o Sistema Público de Emprego (SPE), marcado pela criação do Sistema Nacional de Empregos (SINE), por meio da Portaria nº 76.403, sob a supervisão e coordenação do Ministério de Trabalho e Emprego (MTE). Assim, as linhas da Política Ativa

⁶ Funrural é uma contribuição social que deve ser paga pelo produtor rural em percentual sobre o valor total de suas receitas. Quem recolhe esta contribuição é a empresa para quem o produtor vendeu, mas o contribuinte é o produtor.

de Emprego consistiam em: a) Informação sobre o Mercado de Trabalho; b) implantação de serviços e agências de emprego em todo o país; c) estabelecimento do perfil do trabalhador brasileiro; d) informação às empresas sobre a força de trabalho disponível e a formação e a qualificação da força de trabalho. Apesar do avanço do governo brasileiro no que concerne à criação do SPE, essas ações revelaram-se inócuas, não alcançando os objetivos propostos.

É somente em 1980 que a política social pública, no Brasil, vai ser alvo de mudanças mais profundas devido ao esgotamento do regime militar e da crise econômica que se instaurou no país, pois se tornou mais visível a precariedade das condições de vida da população brasileira. Com efeito, tal situação reacendeu o debate por melhores serviços de infraestrutura e de inclusão nos programas sociais, possibilitando a emergência de movimentos sociais urbanos que clamavam por direitos sociais e pela redemocratização no país. No que se refere à política de geração de trabalho, emprego e renda, foram instituídos **o seguro-desemprego e a redução da jornada de trabalho** de 48h para 44h semanais. Estas foram as duas políticas de emprego mais importantes dos anos de 1980 para a classe trabalhadora (POCHMANN, 2008). A primeira porque atendeu aos desempregados, e a segunda por permitir maior ampliação do número de vagas no mercado de trabalho.

É importante mencionar que nesse momento histórico não havia preocupação sistemática em criar políticas passivas para atender aos desempregados, mas sim, com a instituição de marcos regulatórios para o trabalhador formal, isto é, as medidas trabalhistas que foram regulamentadas não atingiam a classe trabalhadora como um todo, visto que as mesmas se voltavam, mais uma vez, para os trabalhadores já inseridos no mercado formal de trabalho. Assim, diante do desemprego as respostas dadas pelo Estado brasileiro se limitavam aos benefícios que atendiam, parcialmente, aos trabalhadores demi-

tidos. Em decorrência das taxas elevadas de crescimento econômico entre 1945 e 1980, o desemprego não era considerado um fenômeno relevante para os formuladores das políticas públicas, no Brasil, até o início dos anos 1980.

Contudo, com o período recessivo de 1981-1983, o desemprego começou a se elevar significativamente de 5,7% para 7,4% nas regiões metropolitanas do Brasil⁷, sem que os trabalhadores tivessem acesso às políticas de emprego e proteção social como haviam sido consolidadas no pós-Segunda Guerra, nos países desenvolvidos (BARBOSA e MORETTO, 1998). Sendo assim, a estruturação de políticas de emprego, no Brasil, durante os anos 1980 e 1990, tornou-se uma tarefa difícil, haja vista que entre 1981-83, 1990-92 e 1996-98 houve queda abrupta das taxas de crescimento, o que impossibilitou elevar as taxas de investimento e de iniciar um novo ciclo de desenvolvimento.

Com efeito, os anos de 1990 foram um divisor de águas na política social brasileira, principalmente, aquelas referentes ao mundo do trabalho, visto que o país continuou a conjugar políticas macroeconômicas (taxa moderada de juro; taxa competitiva de câmbio, e política fiscal responsável: dívida pública baixa, poupança positiva – superávit fiscal) com políticas assistencialistas, limitando-se apenas a introduzir marcos regulatórios para algumas categorias profissionais, contudo, sem se debruçar na construção de uma política de emprego passiva ou ativa que contemplasse a subsistência ou a (re) inserção dos trabalhadores expulsos do mercado de trabalho. Ademais, a política de emprego no Brasil está intrinsecamente relacionada à frágil concepção de *welfarestate* e à posição ocupada pelo país na divisão internacional do trabalho, reforçando um crescimento

7 Esta estimativa foi efetuada pela Pesquisa Mensal de Emprego e Desemprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (HUMPHREY, 1992 apud BARBOSA e MORETTO, 1998).

subordinado e dependente do capital estrangeiro, com inflação e alto endividamento externo e interno, submissão às medidas impostas pelas agencias multilaterais para reduzir os gastos públicos.

2 POLÍTICA DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA NO ESTADO DO PARÁ E TRABALHO NO CONTEXTO DA AMAZÔNIA NA DIVISÃO INTERNACIONAL DO CAPITAL

Conforme já foi referido na parte introdutória deste artigo, a política de trabalho, emprego e renda à qual está vinculada o PBT, foi concebida com base na lógica neodesenvolvimentista, sob a qual o Estado passou a ser:

efetivamente o Estado regulador capaz de financiar e constituir grandes corporações de capital privado nacional com a capacidade competitiva no mercado mundial (nesse caso, os fundos públicos – BNDES e fundos de pensões de estatais – cumpriram um papel fundamental na reorganização do capitalismo brasileiro); e era também o Estado investidor que colocou em marcha a construção de grandes obras de infraestrutura destinadas a atender as demandas exigidas pelo grande capital. [...] Ao mesmo tempo, a disciplina fiscal e monetária deveria se colocar a serviço do crescimento rápido e sustentado da economia do país – eis os parâmetros do novo padrão de desenvolvimento capitalista intitulado neodesenvolvimento. (grifos do autor) (ALVES, 2014, p.131).

Assim, houve crescimento econômico resultante das medidas implantadas por esse projeto neodesenvolvimentista, com impactos no mercado de trabalho urbano, na queda do desemprego e no aumento da taxa de formalização dos contratos de trabalho no Brasil (ALVES, 2014). Além disso, a oferta de crédito incentivou o consumo e os novos programas sociais de transferência de renda e

inclusão social, a exemplo do Bolsa Família que contribuíram para a ascensão social das pessoas em situação de pobreza, pois “o milagre da demanda agregada produziu a miragem da “nova classe média”, expressão do efeito estrutural da nova lógica (e ideologia) do novo desenvolvimento capitalista no país(ALVES, 2014).

É sob esta ótica que surgiram as políticas sociais de caráter assistencialistas e focalizadas de transferência de renda, com destaque para os seguintes programas: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, o Vale Gás e Comunidade Solidária no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). No governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), houve a ampliação da cobertura, de investimento e estabelecimento das condicionalidades nos Programas: Bolsa Família, Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Minha Casa, Minha Vida, o apoio à agricultura familiar com o Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar - PRONAF, o programa Luz para Todos e programa de Economia Solidária, o Programa Universidade para Todos – PROUNI e o Pacto de Aceleração de Crescimento – PAC (PEREIRA, 2012).

O governo de Lula segue o receituário do pós-Consenso de Washington, pois conjuga medidas de cunho social-liberal, sem romper com as estruturas neoliberais. Ao contrário, se rende às estratégias de valorização do capital, apoiando um conjunto de medidas para favorecer e proteger o investimento das transnacionais, em detrimento dos investimentos em educação, saúde, habitação, entre outros. Ou seja, o governo Lula e a continuação deste, com a Presidente Dilma Rousseff (2010- 2014), apresentam “uma mescla sui generis entre medidas do social-liberalismo e do novo-desenvolvimentismo” (CASTELO, 2010, p.23), pois se orientam pelos temas neoestruturalistas (redução da heterogeneidade produtiva e social, progresso técnico e inovação) e pela teoria do comércio internacional, que enfatiza “o crescimento endógeno, cujo fator essencial é o

progresso técnico e tem como instrumento a abertura dos mercados e a liberalização” (SALUDJIAN, 2010, p.149).

Nesse contexto, a política de trabalho, emprego e renda na última década foi voltada para garantir a legalidade das práticas decorrentes da flexibilização das relações do trabalho, principalmente, nos Programas de Geração de Emprego e Renda financiados pelo FAT de estímulo ao autoemprego, do aumento das capacidades individuais e desenvolvimento econômico, identificando-se com as recomendações do Banco Mundial e com outras iniciativas internacionais. Dentre os Programas de Geração de Emprego e Renda que compõem as linhas de créditos do referido Fundo, destacam-se: o FAT Empreendedor Popular (prioriza a expansão do financiamento de operações de capital de giro a pequenos empreendimentos); o FAT Habitação (objetiva gerar emprego na cadeia produtiva da construção civil); o FAT Pró-inovação; FAT Fomentar (financiamento de investimento produtivo às micro, pequenas e médias empresas); Proger Jovem Empreendedor. Por meio dessas políticas de financiamento, o governo “desobriga-se da preocupação com o emprego, sugerindo que a autossustentação do trabalhador pode ser garantida pelo estímulo de sua capacidade empreendedora” (TAVARES, 2004, p.136).

Além desses programas, destacam-se também os financiamentos no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO); FAT Infra-estrutura (financiamento de projetos de infra-estrutura no país) e o Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional – Modernmaq (objetiva promover a modernização da indústria e a dinamização do setor de bens de capital no país). Nesta perspectiva, ao trabalhador é repassado o ônus de se tornar “empregável” e atender as exigências de competitividade e produtividade do mercado de trabalho. Desta forma, os governos neodesenvolvimentistas apostam no financiamento de programas que visem à qualificação profissional do trabalhador como requisito de colocação e recolocação no mercado de trabalho.

O estímulo à geração de trabalho atípico tem um grande apelo político-ideológico por novas alternativas de trabalho que possam contribuir para solucionar o problema da falta de trabalho e emprego do país. De acordo com a concepção do MTE (2011,p.27):

Das políticas que visam resolver o problema da falta de trabalho e renda de grande parte da população brasileira, a que vai mais fundo na busca de soluções definitivas é a de economia solidária. Isto acontece porque a economia solidária constitui um modo de produção alternativo ao capitalismo, em que não há a figura de empregador e nem de empregado. Os trabalhadores associados em cooperativas ou outros tipos de empreendimentos solidários são os proprietários da entidade e ao mesmo tempo os que realizam todas as atividades econômicas que seu funcionamento requer.

Esta forma de trabalho ganha importância no estado do Pará, ao considerar-se que na Amazônia, o trabalho assalariado nunca teve expressão significativa, pois foi somente com a implantação dos grandes projetos nessa região, gerada no contexto da ditadura militar, que se viram formas de assalariamento. A história de ocupação da Amazônia obedece uma trajetória diferente daquela experimentada por outras regiões brasileiras, visto que, de todas elas, foi a região brasileira que atravessou a primeira metade do século XIX em completa estagnação e isolamento com a sua estrutura colonial quase autônoma e com uma economia primitiva e decadente.

O superdimensionamento da base física da região amazônica, com o mínimo de circulação social e política, foi um dos graves problemas para a sua integração ao país. Com a presença de empresas seringalistas, na segunda metade do século XIX, a Amazônia passou a ganhar certa visibilidade no cenário nacional. Porém, mesmo com a crescente circulação, a articulação da economia amazônica com as das demais regiões brasileiras passou a ocorrer somente em 1946,

com a política do governo federal, a qual destinou à incorporação de valores nacionais para aplicar na execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, durante pelo menos 20 anos, quantia não inferior a 3% de sua receita tributária, obrigação esta também estendida a todo Nordeste (BECHIMOL, 1989).

A intervenção estatal na Amazônia enquanto um espaço econômico se deu a partir de um movimento de favorecimento e orientação para a acumulação de capital. Desta forma,

a intervenção estatal estabelece os elos mais importantes para a dinamização das condições de reprodução ampliada do capital, isso procedendo aos mecanismos de gestão, via políticas, dos principais componentes necessários à acumulação do capital: a força de trabalho, a terra e a infraestrutura enquanto parcela dos meios de produção (MARQUES, 2014, p.154).

Assim, na segunda metade da década de 1970, em meio ao choque do petróleo, à crise econômica internacional e o fim do milagre econômico brasileiro, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) priorizando o setor produtor de bens de produção, substituindo importações, determinou à Amazônia brasileira⁸, por meio do II Plano de Desenvolvimento da Amazônia - PDA (1975-1979), a função de exportadora de produtos minerais (MARQUES, 2014). Dessa forma, o processo de ocupação da Amazônia se realizou com base em grandes empreendimentos, fazendo com que importantes áreas da região fossem inseridas na estratégia econômica do capital trans-

8 A Amazônia brasileira está situada na Região Norte e abrange sete estados, a saber: Amazonas, Acre, Pará, Tocantins, Rondônia, Roraima e Amapá; recobre uma área de 5.034.740km² e corresponde a 59,12% do território brasileira. A sua economia é pautada, historicamente, no extrativismo de ordem vegetal, com extrações de madeira, seringa, castanha-do-Pará, palmito, entre outros, e os de ordem mineral, como o minério de ferro, bauxita, manganês, calcário, ouro, cacau, silício metálico, ferro-gusa, bauxita calcinada e cobre.

nacional. O Estado brasileiro decidiu a impulsionar a ocupação da região e sua integração à acumulação geral do estratégico ramo dos minérios passou a apoiar os mencionados empreendimentos através de vários programas, dentre os quais o complexo mineiro-metalúrgico na Amazônia Oriental (Ferro Carajás e Albras-Alunorte).

Os grandes empreendimentos propiciaram a elevação de taxas de crescimento econômico, visto que os mesmos eram orientados de forma exclusiva para o mercado extrarregional, pois a grande mineração envolvia interesses e capitais que extrapolavam em muito a capacidade da burguesia regional, as quais não tiveram como propósito se transferir para a região: os seus interesses eram tão somente a exploração dos recursos da região. Em consequência, acirraram-se os problemas herdados da situação precedente, além de que uma série de efeitos perversos emergiu de forma concomitante, seja pela destruição do arcaico, seja pela exacerbação da ineficiente economia dos segmentos tradicionais devido aos altos custos de transferências impostos pelo isolamento da região, seja pela desativação do espaço econômico funcional tradicional, substituído por outra organização espacial mais compatível com a estrutura econômica em pleno processo de gestação, seja pela introdução de tecnologias mais avançadas que determinaram a instauração de novas relações capital-trabalho requeridas pelo alto grau de competitividade que os empreendimentos modernos demandavam.

Além disso, a atratividade causada por esses projetos aos movimentos migratórios intrarregionais, em busca de oportunidade de trabalho, acabavam por transformar as principais cidades em vastos depósitos da força de trabalho ocioso e de baixa qualificação, disseminando a proliferação da pobreza urbana, dentre outras mazelas sociais que expressam as contradições e os conflitos causados pelas leis do desenvolvimento capitalista na região. E mais: a dependência dos mercados extrarregionais vulneráveis às mudanças conjunturais

ou estruturais, converteu as referidas cidades em espaços de reprodução da força de trabalho ao transformar segmentos de trabalhadores sem experiências de assalariados (pescadores, extrativistas, agricultores, etc.) em "assalariados secundários" (NASCIMENTO, 2009, p.44).

Essas considerações permitem interrogar se os beneficiários do PBT foram inseridos ao trabalho e as condições de trabalho a que os mesmos foram submetidos.

3 O PROGRAMA BOLSA TRABALHO E A INSERÇÃO NO MUNDO DO TRABALHO: NOTAS PARA A REFLEXÕES CRÍTICAS

O PBT constituiu um dos programas desenvolvidos pela SETER com recursos financeiros oriundos do Tesouro do Estado no período de 2007 a 2010 e fazia parte da política pública estadual de geração de trabalho, emprego no Pará. A iniciativa foi instituída por meio de ato normativo do Governo do Estado, expresso na Lei nº 7.036, de 14 de setembro de 2007, que regulamenta o seu funcionamento, a definição do público alvo, a área de abrangência, o sistema de cooperação técnica e parcerias, bem como a destinação de recursos orçamentários do tesouro estadual específicos para sua execução e desenvolvimento, garantindo sua sustentabilidade legal e material (SETER, 2008). Para a execução do PBT, a SETER designou mais de 90% dos seus recursos orçamentário e financeiro exclusivo do Tesouro do Estado destinados às ações finalísticas da secretaria para o financiamento das ações de qualificação social e profissional (incluindo a Incubação), para o pagamento da bolsa trabalho e os recursos necessários para a implementação e manutenção do Programa⁹.

9 No período de 2007 a 2010, o recurso financeiro destinado à qualificação foi de R\$

O referido programa tinha como objetivo desenvolver ações voltadas para a qualificação de jovens na faixa etária de 18 a 29 anos, pertencentes a famílias de baixa renda, preferencialmente atendidas pelo programa Bolsa Família, que não exercessem atividades remuneradas ou que estivessem desempregados, prevendo-se como período de permanência dos jovens no programa um intervalo de 03 (três) a 24 (vinte quatro) meses. Durante seu período de permanência, os jovens recebiam uma bolsa no valor de R\$70,00 reais mensais. Este valor era repassado para os seus beneficiários através do cartão Bolsa Trabalho, por meio de convênio com instituições bancárias oficiais no estado. A escolaridade exigida para os mesmos era de, no mínimo, cinco anos, com ênfase naqueles que estivessem concluindo o ensino médio ou que o tivessem concluído há, no máximo, dois anos e que não estivessem cursando ensino superior.

Os critérios de seleção dos beneficiários do PBT trazem no cerne duas categorias teóricas que se fazem presentes na lógica dos programas de transferências de renda na América Latina e Caribe, quais sejam: pobreza e capital humano (SILVA E SILVA, 2014). Tal suposição é baseada no fato de que esse programa beneficiou, preferencialmente, os usuários do Bolsa Família que não exercessem atividades remuneradas ou que estivessem desempregados, ou seja, aqueles que encontravam-se vivenciando situação de pobreza, entendida no ideário dominante, como:

Carência, ausência, sendo destacada uma concepção monetarista que mede a pobreza tão somente pela carência ou ausência de renda. Todavia, a tendência mais recente é referenciar a pobreza como um fenômeno relativo, que dependendo do modo de vida dominante de cada país, fenômeno

40.307.314 e para o pagamento das bolsas R\$ 101.330.135 que somam um total de R\$ 141.637.444(SETER, 2010).

dinâmico, heterogêneo, multidimensional, pela interferência de aspectos quantitativos e qualitativos representados por um acúmulo de deficiências socioculturais. Além da renda, ao conceito de pobreza agregam-se problemas de saúde, educação, moradia, desemprego e grandes dificuldades de fazer valer direitos no meio profissional e extraprofissional (SILVA E SILVA, 2014, p. 86).

É baseado na perspectiva de situações de carências ou ausência de rendas vivenciadas pelos usuários do PBT, que o governo do estado do Pará passou a desenvolver as seguintes ações: a) qualificação profissional voltada para o mercado formal e informal; b) intermediação de mão-de-obra para o emprego formal; c) intermediação de concessão de linhas de créditos especiais para empreendimentos individuais e familiares e; d) criação de empreendimentos solidários, formados com base na metodologia de incubação.

Trata-se de uma proposta de preparação de mão de obra que preconizava tanto a inserção no mercado de trabalho assalariado quanto no trabalho independente, caracterizado como autoemprego por meio da formação empreendimentos individuais e familiares e/ou empreendimentos solidários (coletivos). Sendo assim, segundo a SETER (2008), no período de execução de Outubro/2007 a Agosto/2010, o PBT beneficiou um total de 72.300 (setenta e dois mil e trezentos) jovens com a Bolsa Trabalho, em um período de até dois anos. Destes, 65.772 (sessenta e cinco, setecentos e setenta e dois) jovens foram qualificados para o mercado formal (carteira assinada) e informal (sem contrato formal de trabalho), 1.800 (mil e oitocentos) jovens receberam qualificação na metodologia de Incubação de Empreendimentos da economia solidária (autoemprego) e 19.434 (dezenove mil quatrocentos e trinta e quatro) jovens foram qualificados na modalidade de empreendedor individual (PEREIRA, 2012). Contudo, registra-se que nesta modalidade, apenas 6%

tiveram acesso ao financiamento para seus empreendimentos individuais, perfazendo um total de 1.200 (mil e duzentos) jovens no período entre janeiro de 2008 a maio de 2010. O valor total liberado pelo CredPará foi de R\$ 431.163,78 (quatrocentos e trinta e um mil, cento e sessenta e três reais), com um valor médio de liberação de R\$ 1.100 (mil e cem reais) por bolsista. Considerando que apenas 6% dos jovens que participaram das ações voltadas para a qualificação da modalidade empreendimentos individuais receberam financiamento para iniciarem os seus empreendimentos, cabe interrogar sobre os motivos pelos quais os 94% dos que foram formados nesta modalidade não obtiveram financiamentos. Esta questão suscita outra que se considera fundamental para o alcance do objetivo do PBT: sem acesso ao financiamento, com quais condições esses beneficiários puderam contar para gerar trabalho e renda? Se tomar como base a situação socioeconômica dos beneficiários que possibilitou o acesso a Bolsa Trabalho, a resposta provável é que os mesmos não tiveram condições de montar os seus próprios empreendimentos e, em consequência, continuaram na situação de beneficiários do Programa Bolsa Família.

Ademais, é pertinente interrogar sobre as condições de trabalho às quais os beneficiários foram submetidos, pois a concepção ideológica burguesa de autonomia do trabalho e do autoemprego amplia as formas de valorização do capital, mascara a exploração da mais-valia e invalida a divisão da sociedade em classes, distanciando cada vez mais os trabalhadores de um horizonte revolucionário, muito embora se considere que seja uma atitude ingênua esperar que uma política pública altere a lei de valor da acumulação capitalista, uma vez que esta está subordinada à dinâmica do capital (MÉSZÁROS, 1981).

Na tentativa de geração de postos de trabalho formal, a SETER firmou parceria com a Federação das Indústrias do Estado do Pará

(FIEPA), que coordena o Programa de Desenvolvimento de Fornecedores (PDF). O PDF constitui uma estratégia de apoio às grandes empresas nacionais e multinacionais instaladas no Pará, a exemplo da Companhia Vale do Rio Doce – VALE, que com base no Programa de Certificação de Empresas (PROCEM) e apoio do Serviço Brasileiro de apoio às Micros e Pequenas Empresas – SEBRAE), desenvolve ações voltadas para melhorar a tecnologia, o potencial de fornecimento e a maior participação das mantenedoras nas negociações. O objetivo desta iniciativa era preparar a mão de obra de acordo com a necessidade apontada nos estudos do PDF, o qual indica quantas e quais vagas seriam geradas e qual o tipo de qualificação exigida para os trabalhadores ocuparem as vagas oriundas dos grandes projetos instalados ou em via de serem implantados, no estado do Pará.

Trata-se da formação de profissionais qualificados para o mercado formal, via o processo de intermediação de mão de obra. Assim, as vagas ocupadas pelos trabalhadores, no período analisado, foram aquelas relativas às atividades produtivas dos seguintes setores: construção civil, serviços, comércio seguidos da indústria de transformação e extrativa mineral; com salário médio de 1 a 2 salários mínimos, ou seja, ocupações que se relacionam com o tipo de qualificação oferecida pela Secretaria(MTE/CAGED, 2010). Desta forma, o investimento em qualificação realizado pela SETER em parceria com o PDF teve como objetivo facilitar a intermediação da força de trabalho dos jovens nesses projetos, a qual torna-se necessária no período de pico das obras nos projetos das grandes empresas.

Constata-se, então, que o acesso aos postos de trabalho proporcionados por esta parceria são caracterizados por baixos salários, instabilidade e precariedade, sendo voltados tão somente para responder às necessidades de acumulação de capital das empresas dos

ramos de atividades acima mencionados. Com efeito, deduz-se que essas formas de trabalho encontram-se longe de contribuir para a redução das desigualdades, pois, segundo o analista econômico Jefferson Mariano (IBGE, 2009), o PIB *per capita* apresentava disparidades: na Região Norte, por exemplo, caiu de R\$ 16.900 para R\$10.600 ao passo que, quando comparados valores de diferentes regiões, verifica-se que o PIB per capita no Nordeste estava na faixa de u R\$ 8.200 enquanto atinge R\$ 22.100 no Sudeste e R\$ 50.400 no Distrito Federal. Nesse mesmo ano, o estado de São Paulo, com 22% da população nacional, 35% dos salários pagos em todo o país concentravam-se em São Paulo. Para esse analista “Essa questão do rendimento é fortemente concentrada no eixo Sul/Sudeste” (NUZZI,2013, s/p).

Admitindo que os salários percebidos pelos referidos jovens sejam baixos devido, em grande parte, a estarem iniciando a carreira e/ou por se inserirem em trabalhos com menos garantias legais, cabe interrogar se esses postos de trabalho possibilitam a frequência à escola de ensino regular, o que lhes poderia abrir possibilidades de trabalho com maiores rendimentos.

Segundo PEREIRA (2012), o PBT foi responsável por 81,32% do total de trabalhadores qualificados no período, ou seja, 65.772 (sessenta e cinco setecentos e setenta e dois), dos quais 70,45% foi qualificado para o mercado formal, isto é, um total de 46.338 (quarenta e seis mil, trezentos e trinta e oito) trabalhadores. Do total de jovens colocados no mercado de trabalho formal pelo programa, 20.400 (vinte mil e quatrocentos) jovens encontram-se empregados com carteira assinada, representando um percentual de mais 52%.

Apesar de o PBT apresentar um percentual expressivo de 52% de trabalhadores que formados e inseridos no mercado formal de trabalho com carteira assinada, há que considerar que segundo dados da PNAD/IBGE (2009),

Os estados que apresentam maior percentual com carteira assinada são o Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito – todos com mais de 60% de formalização. No extremo oposto, com menos de 40% de registro dos seus trabalhadores, aparecem os estados de Roraima, Amapá, Tocantins, Paraíba e Piauí. Na análise por região, a maior proporção de trabalhadores com carteira assinada está no Sudeste (67,3%), seguida pelo Sul (67,1%) e Centro-Oeste (56,0%). Os piores percentuais estão no Norte (42%) e no Nordeste (43,9%). Isto é, o Pará se situa entre os estados brasileiros que possuem menor percentual de trabalhadores com carteira assinada (GOMES, 2012, p. 163).

Além disso, registra-se que

no estado do Pará, o emprego formal é bastante reduzido, com baixa qualificação, nas empresas subcontratadas, a exemplo: limpeza industrial e urbana, alimentação, serviços na administração empresarial. No setor informal, avolumam-se os pequenos serviços temporários, como vendedoras no mercado ambulante, lavadeiras, faxineiras, cozinheiras ou trabalhadoras da noite – serventes nas casas noturnas ou prostitutas (GOMES, 2012, p. 165).

Essas formas de trabalho existentes no estado do Pará podem ser compreendidas ao se ter conta as contradições postas pela relação capital x trabalho, haja vista que o referido estado se constitui o maior em população da região amazônica e possui o maior Produto Interno Bruto – PIB; é o segundo maior território e possui a mais diversificada pauta de recursos e de produtos econômicos, embora apresente a maior concentração de renda da região. Nos anos 2000, os 10% mais ricos incorporaram 54,7% da renda do estado enquanto que os 20% mais pobres tinham acesso a somente 1.5% da renda total. Em consequência, o Pará passou do 8º lugar entre os estados brasileiros de maior pobreza em 2000 (IDH/PNUD/2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os rumos da política de trabalho no Pará seguem o ideário neo-desenvolvimentista que, baseado na concepção liberal, orienta a condução das ações governamentais, estimulando as práticas decorrentes da flexibilização das relações de trabalho, como por exemplo nos programas de geração de emprego e renda que têm como base o microcrédito. Tratam-se de recomendações do Banco Mundial e de outras iniciativas governamentais, como o Programa de Artesanato Paraense, realizado em parceria com Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior para as ações de comercialização da produção artesanal do estado do Pará nos eventos de feira nacional e estadual que atualmente tem movimentado as ações da SETER e possui o segundo maior investimento orçamentário da Secretaria.

Em outras palavras, o Estado, na condução da política de trabalho, emprego e renda ao se utilizar da concepção ideológica burguesa de autonomia do trabalho e do autoemprego, amplia as formas de valorização do capital, mascara a exploração da mais-valia e invalida a divisão da sociedade em classe, distanciando cada vez mais os trabalhadores de um horizonte revolucionário.

A transferência de renda no PBT possui o mesmo objetivo da política de assistência de diminuir a pressão sobre a procura de emprego, uma vez que na sociedade capitalista é impossível garantir o direito ao trabalho a todos os trabalhadores desempregados. Nestes termos, os ideólogos da política veem na transferência de renda uma das formas de combate ao pauperismo, uma espécie de “fêti-che social” (MOTA 2008, p. 16). Práticas como estas são e têm sido comuns na política neodesenvolvimentista, a exemplo do Programa unificado ProJovem¹⁰, do governo federal. No ProJovem Trabalha-

10 O programa ampliou seu atendimento com relação à faixa etária de 16 a 29 anos nas modalidades ProJovem adolescente, ProJovem Trabalhador, ProJovem Urbano. Cada jovem, como

dor, em particular, o resultado destas praticas políticas ideológicas de cunho focalistas e compensatórias é a naturalização do processo de (re)produção da miséria, tomado como inevitável, e não como resultado das contradições do sistema capitalista marcada pelas lutas políticas travadas entre projetos societários antagônicos e “permitindo que o real e o possível se transformem em ideal, sitiando, assim, a construção de projetos societais” (MOTA, 2008, p.46).

Assim, do montante do investimento nos programas de qualificação profissional, no período de 2007 a 2010, efetuado pela SETER, pouco repercutiu para aumentar a média de trabalhadores inseridos no mercado de trabalho formal pela ação de intermediação de mão-de-obra da Secretaria.

Com efeito, constata-se que o Estado contribui para o aumento das formas de precarização do trabalho, pois os trabalhadores qualificados e não colocados no mercado de trabalho aumentam a superpopulação relativa e, conseqüentemente, o aumento da extração da mais-valia pelos capitalistas.

Isso ocorre porque competição estabelecida entre os trabalhadores qualificados e desempregados vai incidir no “ajuste” essencial dos mesmos às novas condições de concorrência, pressionando, portanto, os salários para baixo (CHESNAIS, 2005). O baixo custo da força de trabalho implica o aumento de sua superexploração, isto é, na extração mais-valia, uma vez que, “a concorrência que se cria, assim, entre os trabalhadores capacita os capitalistas a reduzir o preço do trabalho, ao mesmo tempo em que o preço reduzido do

forma de incentivo, recebe um auxílio de R\$ 100,00 por mês, desde que tenha 75% de frequência nas aulas e cumpra com as atividades programadas. O ProJovem Trabalhador é uma política de qualificação social e profissional, de caráter compensatório, desenvolvida em parceria SETER/MTE, visando preparar e intermediar essa mão de obra para o mercado de trabalho formal e fomentar novas oportunidades de geração de renda e a visão empreendedora desses jovens.

trabalho, reciprocamente, capacita-o a distender ainda mais o tempo de trabalho” (MARX, 2010, p.631).

De fato, o atual momento vivido pela classe trabalhadora da correlação de forças entre capital e trabalho, é de desvantagem. A crescente perda de poder político e de negociação dos sindicatos é resultado de um processo histórico marcado por contradições, lutas, resistências e conciliações ocorridas a cada investida do capital contra os interesses da classe trabalhadora com objetivo de obstaculizar e/ou inutilizar qualquer reação na disputa de hegemonia, enfraquecendo também as lutas dos trabalhadores pela diminuição da jornada e da intensidade do trabalho e o pelo aumento do valor da força de trabalho, dos salários reais. Isso significa que a construção do projeto político societário encontra-se na essência contraditória da sociedade burguesa: quanto maior a exploração do trabalho assalariado pelo capital, maior será a revolta e a luta política do movimento operário contra esta exploração e as múltiplas expressões da “questão social”.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. Nova ofensiva do capital, crise do sindicalismo e as perspectivas do trabalho – O Brasil nos anos noventa. In: TEIXEIRA, Francisco J.S. *et al.* **Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva e Reestruturação Produtiva**. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1996.

_____. **Trabalho e neodesenvolvimentismo: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil**. Londrina: Praxis; Bauru, SP: Canal 6 Editora, 2014.

ANTUNES, Ricardo. **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil** (org.). São Paulo: Boitempo, 2006.

BARBOSA, ALEXANDRE de Freitas; MORETTO, Amilton. **Políticas de emprego e proteção social**. São Paulo: ABET, v.I, 1988.

BECHIMOL, Samuel. **Amazônia**: formação social e cultural. 3ª ed. Manaus: Editora Valer, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

CARCANHOLO, M. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova Cepal dentro do Consenso de Washington. In: CASTELO, R. (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

CASTELO, Rodrigo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino americano. In:_____. (Org.). **Encruzilhadas da America Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

CHESNAIS, F. (org). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

GOMES, Vera Lúcia Batista. Trabalho e desenvolvimnto na Amazônia: notas para a reflexão sobre o estado do Pará. In: GOMES, Vera Lúcia B.; VIEIRA, Ana Cristina de Souza e NASCIMENTO, Maria Antonia C. (Org.). **O avesso dos direitos**: Amazônia e Nordeste em questão. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo, SP: Boitempo, 1993.

MARQUES, Gilberto S. SPEVEA: O estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966). In: TRINDADE, José Raimundo Barreto (Org.). **Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia: A SEPEVEA, auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimento brasileiro**. Belém: Paka-Tatu, 2014.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política: Livro I** - 27ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

MÉSZÁROS, István. **Marx: a teoria da alienação**. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

MINISTÉRIO DE TRABALHO E EMPREGO (TEM/ CAGED. **Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT** (nº80 e nº114). Disponível em www.mte.gov.br/codefat/, com acesso em 10/10/2010.

MINISTÉRIO DE TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Relatórios Específicos de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo**. Disponível em: http://www.mte.gov.br/fisca_trab. Acesso em 15/03/2011.

MOTA, Ana Elizabete. **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade**. 2. Ed. São Paulo, Cortez, 2008.

NASCIMENTO, M. A. Cardoso. O paradoxal desenvolvimento do Estado do Pará: Efeitos no social. In: Scherer, Elenise (Orgs.). **Questão Social na Amazônia**. Manaus: Edua, 2009.

NUZZI, Victor. **Mapa da desigualdade**. In: <http://www.redebrasilatual.com.br/revistas/71/brasil> publicado 04/04/2013. Acesso em 24.03.2015.

OLIVEIRA, Ednéia Alves de. A política de emprego no Brasil: o caminho da flexisegurança. In: **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n.111, p. 493-508, jul./set.2012.

PARÁ. Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda (SETER). **Programa Bolsa Trabalho - PBT**. 1ª edição. Belém, 2008. ISBN: 978-85-89662-02-4.

_____. **Relatório de Gestão**. Belém, 2010.

PEREIRA, Maria da Glória. **Neodesenvolvimentismo na Amazônia e a política de trabalho, emprego e renda no Pará**. 2012. N° de folhas???. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Programa de Pós-graduação em Serviço Social – Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

POCHMANN, Márcio. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008.

SALUDJIAN, Alexis. Estratégia de desenvolvimento e inserção da América Latina na economia mundial. Os estruturalistas e neoestruturalistas da Cepal: uma abordagem crítica. In: CASTELO, Rodrigo (Org.). **Encruzilhadas da América Latina**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas Editora, 2010.

SILVA, M. C. **O país do Amazonas**. Manaus: Valer, 2004.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira (Coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.

TAVARES, Maria Augusta. **Os fios (in)visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2004.

WILLIAMSON, J. e KUCZYNSKI, P. **Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina**. São Paulo: Saraiva 2004.

8 DESIGUALDADES SOCIORRACIAIS E AÇÃO AFIRMATIVA: REFLETINDO AS COTAS NO ENSINO SUPERIOR NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Maria Antonia Cardoso Nascimento
Cristina Maria Oshai

INTRODUÇÃO

A vigência das desigualdades sociorraciais resultantes do racismo secular brasileiro, expresso por práticas preconceituosas e discriminatórias, tem impulsionado os movimentos negro e indígena a pressionarem o Estado brasileiro no sentido de garantir políticas que visem a igualdade racial e étnica. Um exemplo de deliberação oficial na última década são as ações afirmativas de corte social e racial.

As cotas raciais dirigidas ao Ensino Superior foram aprovadas em 2012, pela Lei nº 12.711/2012, que obriga as universidades federais e os institutos técnicos federais à reserva de, no mínimo, 50% das vagas para estudantes que tenham cursado todo o ensino médio em escolas públicas, com distribuição proporcional das vagas entre autodeclarados pretos, pardos e indígenas.¹ Desse modo, a medida tem reverberado como um tipo significativo de ação afirmativa.

1 Cfe. Lei nº 12.711/2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm. Acessados em: 15, mai, 2015.

A despeito dos limites inerentes às contradições postas à totalidade social, as cotas no ensino superior têm contribuído para a inserção de um número significativo de jovens pauperizados, principalmente, pardos e índios, em universidades brasileiras, como é o caso da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Este artigo tem como propósito contribuir para o debate das ações afirmativas, especialmente as cotas raciais dirigidas ao ensino superior. Para este fim, são examinados dados preliminares de uma pesquisa em andamento sobre a política de ação afirmativa expressa no processo seletivo diferenciado regulamentado pela Resolução n. 3.361, de 5 de agosto de 2005 do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão (CONSEPE/UFPA). Todavia, devido a um processo de sedição organizado por estudantes das escolas privadas oficializando reclamações junto ao Ministério Público Federal (MPF), que culminou na abertura de um processo administrativo, a institucionalização das cotas ocorreu a partir de 2008.

A reflexão que propomos aqui se inscreve na perspectiva metodológica que aborda os impasses gerados na implantação de políticas governamentais que visam incorporar as demandas dos movimentos sociais pela garantia efetiva dos direitos étnico-raciais que contribuam para reduzir as desigualdades por meio da extensão do acesso de grupos sociais e raciais à educação.

1 RAÇA OU ETNIA? PRETOS, PARDOS OU NEGROS?

Desde o início do século XX que a biologia e a genética negaram as premissas que defendiam a existência de grupos humanos biologicamente diferentes. O que se observam são variações superficiais dentro de um todo homogêneo que caracteriza uma única espécie. Essas variações se explicam principalmente em termos de adaptações

geográficas e climáticas, não havendo razões científicas para se considerar uma suposta superioridade de qualquer raça em relação às demais. Todavia, o tratamento desigual dirigido a pessoas não brancas, principalmente a índios e negros, com abalo de sua dignidade humana, tem justificado o uso, por um grupo expressivo de estudiosos e militantes da questão negra e indígena, do conceito “raça”, que não raro aparece conjugado à etnia, como esclarece Nilma Gomes.

Militantes do Movimento Negro e alguns outros intelectuais ainda não abandonaram o termo raça para falar sobre a realidade do negro brasileiro. Esses profissionais entendem a importância do uso de outros termos para falar do pertencimento racial do brasileiro, como por exemplo, o termo etnia, mas também discutem que, no caso dos negros brasileiros, substituir o termo raça por etnia não resolve, na prática, o racismo que aqui existe e nem altera totalmente a compreensão intelectual do racismo em nosso país. Por isso, muitas vezes, alguns intelectuais, ao se referirem ao segmento negro utilizam o termo étnico-racial, demonstrando que estão considerando uma multiplicidade de dimensões e questões que envolvem a história, a cultura e a vida dos negros no Brasil (GOMES, 2005, p. 47).

A particularidade do racismo brasileiro mencionada por Gomes remete à importância que a visibilidade de caracteres físicos, que diferenciam os distintos seres humanos, ganha na constituição das relações desiguais. Neste sentido, a identificação pela “raça” apresenta mais efeito no enfrentamento da negação do negro ou das pessoas mais escuras, uma vez que cabelo, traços faciais e quantidade de melanina² na pele são entendidos como alvos principais da discriminação e do preconceito em realidades como a brasileira.

2 Melanina: pigmento que determina a cor da pele. Quanto maior a quantidade de melanina, mais escura será a pele.

Otávio Ianni discorre sobre a polêmica conceitual da “raça”, partindo do seguinte pressuposto:

é um conceito científico elaborado pela reflexão sobre a dinâmica das relações sociais, quando manifestam estereótipos, intolerâncias, discriminações, segregação, ou ideologias raciais. a “raça” é construída socialmente no jogo das relações sociais. são os indivíduos, grupos ou coletividades que se definem reciprocamente como pertencente a “raça” distintas (IANNI, 1996, p. 8).

Já Antonio Guimarães reitera a dimensão analítica e política da “raça”, distinguindo-a da cor:

“raça” é não apenas uma categoria política necessária para organizar a resistência ao racismo no Brasil, mas é também categoria analítica indispensável: a única que revela que as discriminações e desigualdades que a noção de “cor” enseja são efetivamente raciais e não apenas de classe. (GUIMARÃES, 2012, p.50)

Embora não seja objetivo deste artigo discorrer sobre o debate conceitual entre raça e etnia, a referência se justifica por dois motivos: primeiro porque, conforme Paixão (2014), a trajetória dos estudos sobre relações raciais no Brasil tem sido marcada pelo que se denomina pensamento culturalista e histórico-estrutural, vinculando a discussão cultural ao termo etnia e o histórico-estrutural o imbricamento entre classe e raça.

Para os defensores do conceito “etnia”, o fato de as pessoas se assemelharem fisicamente não é fator suficiente para sua inserção em uma raça, sendo necessário, para tal, que essas pessoas se reconheçam como pertencente a essa raça. Nesse sentido, a discussão sobre identidade e, principalmente, a autoidentificação pautada

nos elementos étnicos que caracterizam as relações socioculturais ganham relevância no debate sobre o antirracismo. Bobbio (1992) e Cashmore (2000) explicitam melhor a definição de etnia quando salientam a identificação pela língua, cultura, tradições, monumentos históricos e território. Para este último, etnia refere-se a

Um grupo possuidor de algum grau de coerência e solidariedade, composto por pessoas conscientes, pelo menos em forma latente, de terem origens e interesses comuns. Um grupo étnico não é mero agrupamento de pessoas ou de um setor da população, mas uma agregação consciente de pessoas unidas ou proximamente relacionadas por experiências compartilhadas (CASHMORE, 2000, p.196)

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) instrumentaliza a noção de cor - “preto” e “pardo”, para designar os negros, postura assumida pelo Estatuto da Igualdade Racial, em 2010³. A sutileza da palavra “preto”, e principalmente, da palavra “pardo”, que se refere a uma identificação híbrida, aglutinadora de traços antagônicos de brancos e pretos, estimula a extinção da raça negra por meio da mestiçagem, tentando suprimir o efeito político do conceito “raça”, defendido por Ianni e Guimarães. Observa-se, portanto, a resistência histórica do Estado brasileiro em politizar as relações raciais. Esta postura, nas palavras de Santos, tende a orientar o discurso pouco analítico sobre cotas nas universidades. Diz o autor:

Por essa carência, é possível entender que o debate sobre cotas nas instituições de ensino superior tendeu, desde o ano de 2002, com a implantação nas universidades públicas estaduais cariocas, [...] a reproduzir o que ainda ocorre em vários espaços da sociedade brasileira. Ao invés de um

3 Lei nº 12.288/2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>. Acessado em 15, mai., 2015.

discurso analítico, manifesta-se o opinativo. (SANTOS, 2003, p. 11)

2 A AÇÃO AFIRMATIVA

A experiência dos movimentos por direitos civis, especialmente do movimento negro nos Estados Unidos da América na década de 1960 devido às políticas segregacionistas adotadas pelo Estado, foi responsável pela emergência da ação afirmativa. Assim, grande parte da literatura sobre ação afirmativa utilizada no Brasil é de origem norte-americana, conforme Gomes, uma das expressões intelectuais no debate jurídico sobre o tema no país.

Para este autor, ação afirmativa consiste em um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como à correção dos efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como educação e o emprego. (GOMES, 2001).

Neste sentido para o autor a ação afirmativa difere das políticas governamentais anti-discriminatórias, baseadas em leis de conteúdo meramente proibitivo para dar substância às estratégias de punição à violação de direitos humanos de grupos vítimas de discriminação. As ações afirmativas têm natureza multifacetária, e visam a evitar que a discriminação se verifique nas formas usualmente conhecidas - isto é, formalmente, por meio de normas de aplicação geral e específica, ou através de mecanismos informais, difusos, estruturais, enraizados nas práticas culturais e no imaginário coletivo.

Em síntese, para o autor,

trata-se de políticas e de mecanismos de inclusão concebidos por entidades públicas, privadas e por órgãos dotados de competência jurisdicional, com vistas a concretização de

um objetivo constitucional universalmente reconhecido – o da efetiva igualdade de oportunidade a que todos os seres humanos têm direito (GOMES, 2001, p. 42 -43).

Concordamos com a perspectiva adotada pelo autor na medida em que ela extrapola o aspecto meramente punitivo da lei garantindo à ação afirmativa o caráter social. Consultando a literatura norte-americana indicada por Gomes nesta linha de análise, salientaremos de forma sucinta as contribuições de alguns autores como Huntley, Waters, Andrewse Cashmore.

O conceito de ação afirmativa dada por Huntley (1997), ao analisar a realidade norte-americana, inclui diferentes estratégias e práticas. E tanto as primeiras quanto as últimas se destinam a incidir em problemas históricos e atuais nos Estados Unidos em relação às mulheres, aos afro-americanos e a outros grupos que têm sido alvo de discriminações, consequentemente, aos quais se tem negado a oportunidade de que possam desenvolver plenamente seu talento de participar em todas as esferas da sociedade americana.

Na mesma direção Walters (1997) chama atenção para a ampliação do conceito de ação afirmativa, salientando que, além de compensar os negros, outras minorias em desvantagens e as mulheres por discriminações sofridas no passado, a medida prevê a distribuição de recursos sociais como empregos, educação, moradia dentre outros, de forma tal a promover o objetivo social final da igualdade. Observa-se que a definição elaborada pelo autor, ancora-se filosoficamente nos princípios da compensação e da reparação, isto é, no postulado da justiça compensatória.

Andrews (1997) destaca a relevância do Estado na garantia da ação afirmativa. Segundo ele, a ação afirmativa significa mais do que o combate à discriminação. Ela expressa uma intervenção estatal para promover o aumento da presença negra e feminina e de outras minorias étnicas na educação, no mercado de trabalho, e em outras

áreas da esfera pública. Promover esse aumento implica levar em conta, além da cor, o sexo como critério relevante na seleção dos candidatos para tais oportunidades em sociedades onde, tradicionalmente, foram as pessoas brancas as favorecidas em qualquer oportunidade social ou econômica. Com a ação afirmativa, o Estado estabelece certas prioridades para as pessoas negras, mulheres e membros de outras minorias étnicas. As prioridades por raça e por sexo são inquestionáveis para o autor. Ele exemplifica que um candidato negro de baixa capacidade não pode substituir um candidato branco de alta capacidade. Mas, no caso de competição entre dois candidatos de capacidade mais ou menos igual, um branco e outro negro, segundo os critérios da ação afirmativa, o candidato negro teria preferência sobre o branco. O fundamento filosófico do conceito de Andrews é a justiça distributiva. É uma busca de justiça no presente devida à discriminação cotidiana.

Outro conceito de ação afirmativa como política pública de origem norte-americana encontra-se em Cashmore ao afirmar que esta política:

É voltada para reverter as tendências históricas que conferiram às minorias e às mulheres uma posição de desvantagem, particularmente nas áreas de educação e emprego. Ela visa a ir além da tentativa de garantir igualdade de oportunidades individuais ao tornar crime a discriminação e tem como principais beneficiários os membros de grupos que enfrentam preconceitos (CASHMORE, 2001, p. 31).

O conceito de Cashmore guarda semelhanças com o conceito de Walters, cujo fundamento filosófico é a compensação: “buscar reverter as tendências históricas” da discriminação praticada contra grupos sociais. Portanto, pode-se observar que os fundamentos filosóficos da ação afirmativa ora se respaldam na justiça compensatória, ora na justiça distributiva, ou em ambas.

Para Gomes (2001, p.50), tanto a justiça compensatória como a distributiva são relevantes. A justiça distributiva enfatiza a discriminação presente, sendo esta a justificativa para a existência de políticas públicas específicas que visem a que “todos os indivíduos tenham parcelas mais equitativa dos benefícios e ônus da vida social”.

Isto não significa dizer que os conceitos, cuja fundamentação filosófica têm base no postulado da justiça compensatória, também não levam em conta a discriminação presente. A diferença é sutil: apenas a justiça compensatória abre espaço maior à idéia de reparação, e as políticas, além de combaterem a discriminação presente, buscam reparar perdas passadas, com o intuito de superar o déficit acumulado em decorrência da discriminação contra os ascendentes dos grupos, ainda hoje discriminados.

Heringer (2005) ao discorrer sobre os resultados da pesquisa “Racismo no Brasil: percepções da discriminação e do preconceito racial no século XXI”, realizada pela Fundação Perseu Abramo, aponta que na maioria das respostas dos brasileiros sobre as políticas de ações afirmativas, embora se admita o racismo contra negros no país como um grave problema social, se expressa um reduzido nível de apoio a essas políticas, quando os argumentos apresentados enfatizam o caráter universalista de toda ação governamental para justificar a não adoção de políticas de ação afirmativa. Em outros termos, as ações afirmativas são vistas como segregacionistas pelos entrevistados.

3 A VITALIDADE DAS DESIGUALDADES SOCIORACIAIS NO BRASIL

O censo demográfico realizado em 2010 (IBGE, 2011) indica que pessoas pretas e pardas compõem 50,7% da população brasileira. Na Região Norte, representam 76,7%; no Pará, 70,2%; na Região Metro-

politana de Belém (RMB), 82,1%. O “Mapa da distribuição espacial da população segundo a cor ou a raça”, lançado pelo IBGE em 2013, reitera o predomínio de pessoas pretas e pardas na região Nordeste e Norte, dos 1.425.923 habitantes de Belém, 73,5%, são consideradas pretos ou pardos.

Quando se particularizam as pessoas pretas ou pardas residentes em áreas rurais ou fora das sedes dos municípios, há que se destacar as que se autodenominam quilombolas, ou seja, pertencentes a comunidades que se formaram ainda na época do escravismo (por negros fugidos ou não), ou mesmo após a abolição da escravidão. O quantitativo dessas comunidades informado em fontes oficiais é alvo de divergências entre o Poder Público e movimentos sociais. O movimento nacional quilombola, configurado no âmbito da Coordenação Nacional de Comunidades Quilombolas (CONAQ), estima existirem cinco mil comunidades quilombolas no país em contraponto às 3.354 estimadas em documentos e sites do Poder Público. No Pará, até o momento, estão identificadas 560 comunidades quilombolas, de acordo com informações da MALUNGU/PARÁ - Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará.

Os dados populacionais concernentes a pretos e pardos residentes em áreas urbanas e rurais, analisados à luz de estudos e pesquisas realizados por entidades que têm se dedicado a produzir e analisar estatísticas sobre a relação entre desenvolvimento econômico e relações raciais no Brasil⁴, indicam a persistência de iniquidades sociais entre pessoas negras e indígenas quando cada um desses segmentos é comparado ao de pessoas brancas. Essas iniquidades se manifestam

4 Tais como o IBGE, o Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA), o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) e, principalmente, o Laboratório de Análises Estatísticas Econômicas Históricas e Sociais das Relações Raciais (LAESER), vinculado a Universidade Federal do Rio de Janeiro. (N.As.)

nas condições de moradia, nos salários e na renda, na longevidade, na escolaridade, na saúde, e em outros indicadores de dignidade e qualidade de vida.

A título de ilustração, dados de 2008 do Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA) salientam que a taxa de desocupação aberta entre os negros equivale a 9,3% (4,5 milhões de trabalhadores), enquanto que entre os brancos, essa taxa equivale a 7,5%, ou seja, corresponde a 3,7 milhões de trabalhadores em idade ativa. A ocupação dos negros ainda está restrita à área rural (60,3%) e ao trabalho doméstico (59,1%). Dados da mesma fonte (2011) indicam que as mulheres negras perfaziam 61,6% do total de trabalhadores ocupados no setor. No Pará este percentual representa 84,11%.

Se o dado acima remete à particularidade da consubstancialidade das relações sociais entre classe, raça/etnia e gênero, de outro lado ele reafirma a necessidade da crítica a Freyre (2000) concernente à democracia racial, compreendida, segundo Gomes,

como uma corrente ideológica que pretende negar a desigualdade racial entre brancos e negros no Brasil como fruto do racismo, afirmando que existe entre estes dois grupos raciais uma situação de igualdade de oportunidade e de tratamento. Esse mito pretende, de um lado, negar a discriminação racial contra os negros no Brasil, e, de outro lado, perpetuar estereótipos, preconceitos e discriminações construídos sobre esse grupo racial (GOMES, 2005, p. 56).

Os adeptos da ideia freyriana da democracia racial justificam, dessa forma, as situações de desvantagem existentes entre brancos e negros como fruto da incapacidade e/ou incompetência destes últimos.

Gomes (2005, p. 57) afirma que o caráter mítico da democracia racial deve-se ao seu “sentido ideológico, ou seja, uma narrativa

construída com a intenção de falsear uma dada realidade”. O falseamento das tensões e violências que permeiam as relações raciais no Brasil têm sido tão eficazes a ponto de ser negado o direito ao tratamento equânime entre os dois grupos raciais (negros e brancos), uma vez que, supostamente, o racismo no Brasil “é coisa do passado”. Aliás, nos argumentos apresentados por Freyre (2000), o racismo nunca existiu, já que desde o período colonial teria reinado a harmonia entre indígenas, negros e brancos.

Ao associar o ensino superior à idade e à raça/etnia dos estudantes, em 2012, o IBGE registrou no grupo de pessoas de 15 a 24 anos 31,1% de estudantes brancos, 12,8% pretos e 13,4%, pardos. Mesmo somando os percentuais de pretos e pardos não se alcança o percentual dos brancos.

4 MARCO LEGAL E CONQUISTAS RACIAIS NO BRASIL

O processo de “insubordinação cívica” (FERNANDES, 1986, p.21) que marcou o período pós ditadura militar no Brasil, resultou na elaboração da Constituição Federal de 1988, considerada por alguns especialistas da área como “cidadã” na medida em que incorporou uma parcela significativa de demandas dos movimentos sociais, como os movimentos negro, indígena e de mulheres. Demandas estas pautadas na defesa dos direitos sociais e civis de seus segmentos.

As implicações decorrentes do tratamento desigual por classe social, gênero, raça/etnia e idade no país explicam o Artigo 3º, inciso IV da Constituição, que preceitua a promoção do “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988, p.2), legislando a justiça compensatória no bojo da seguridade social para os que forem tratados desigualmente.

Reitera esse preceito da Constituição Federal, a Constituição do Estado do Pará, que em seu Artigo 336 afiança: “O princípio da igualdade deve ser aplicado pelo Poder Público, levando em conta a necessidade de tratar desigualmente os desiguais, na medida em que foram ou sejam injustamente desiguais, visando a compensar pessoas vítimas de discriminação”. Em seu parágrafo único⁵, acrescenta: “Dentre outras medidas compensatórias tomadas para superar desigualdades de fato, incluem-se as que estabelecem preferências a pessoas discriminadas a fim de garantir-lhes participação igualitária no mercado de trabalho, na educação, na saúde e nos demais direitos sociais” (PARÁ, 1989, p.141).

A despeito do preceito legal, as experiências de ações governamentais em nível federal dirigidas aos negros têm início no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Em 1995, foram criados o Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra (GTI) e o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação, que se caracterizam como articulação intragovernamental, porém sem infraestrutura e orçamento suficiente. Registra-se, também no governo FHC, a ação isolada do Ministério de Desenvolvimento Agrário e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, que estabeleceram, em 2001, cota mínima de 20% para o ingresso de negros, sendo esta considerada a primeira ação afirmativa para negros no âmbito do poder executivo (SANTOS, 2010).

Com o objetivo de fortalecer as ações afirmativas no enfrentamento ao racismo e às desigualdades raciais, foi criada em 2003, no governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

5 Cabe salientar que até hoje este Parágrafo único ainda não foi regulamentado.

Na avaliação de Santos (2010), a SEPPIR tem privilegiado ações na área da qualificação⁶ e não a inserção no mercado de trabalho.

No caso específico das ações dirigidas às populações quilombolas, registra-se, em 2004, a criação do programa Brasil Quilombola, que objetiva “consolidar o marco da política de Estado para áreas quilombolas. Como desdobramento, foi instituída a Agenda Social Quilombola (Decreto 6.261/2007), que agrupa às ações voltadas às comunidades em várias áreas definidas como: acesso a terra, infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e desenvolvimento local, direito e cidadania” (BRASIL, 2007, p.50)

Outro marco legal relevante no reconhecimento de ações governamentais para os sujeitos alvos de discriminações e preconceitos é a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que denomina mais amplamente os usuários da política, identificando-os como

cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termo étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou, no acesso às demais políticas públicas [...] (BRASIL, 2004, p. 27, grifo nosso).

Conquanto apesar do estabelecido na Constituição em vigor e nas recentes iniciativas do Poder Público visando à promoção da igualdade racial, a exemplo do PNAS, da SEPPIR, do Estatuto da Igualdade Racial, da Lei nº 10.639/1996⁷, bem como da mais recente Lei nº

6 Uma das características da Política de Geração de Trabalho, Emprego e Renda vigente no Brasil.

7 Estabelece a obrigatoriedade do estudo da História e Cultura da África e dos Afro-brasileiros no currículo escolar de todo o sistema de ensino fundamental e médio, público e privado.

12.990/2014, que estabelece cotas raciais em concursos públicos federais, o tratamento desigual para os desiguais, que se constitui no princípio da equidade, tem ficado comprometido pela ausência de dados que avaliem positivamente as políticas pautadas na diversidade racial da população brasileira.

A despeito do reconhecimento formal das políticas públicas de ações afirmativas e de diversidade que se têm apresentado como propostas de enfrentamento das desigualdades, principalmente as raciais, as experiências ainda são incipientes, sendo os resultados alcançados irrisórios, conforme ilustram os indicadores supracitados.

Dessa forma, mesmo que dispositivos legais, como a PNAS, reportem-se às “identidades estigmatizadas em termos étnicos, culturais e sexuais”, conforme citação alhures, concretamente ainda inexistem no país dados que demonstrem redução significativa das implicações físicas e psicológicas decorrentes das desigualdades sociorraciais.

Constitui-se exemplo dessa assertiva o “Mapa da Violência e Juventude no Brasil 2013”, publicado pelo Centro de Estudos Latino-americano (CEBELA), com dados do Subsistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde. Segundo o referido mapa, no período de 1980 a 2011, registrou-se um aumento de 326,1% no número de mortes por homicídios entre jovens na faixa etária de 14 a 25 anos. Desse total, 230% são jovens negros⁸.

Considerando que as ações governamentais dirigidas ao enfrentamento das desigualdades sociorraciais iniciam na década de 1990, o percentual apresentado permite evidenciar a persistência da desigualdade racial em um contexto de avanços da política pública brasileira em termos da inclusão de injunções historicamente descon sideradas, como as relações sociais de raça.

8 Disponível em <http://blogcapoeiras.blogspot.com.br/2013/07/homicidios-de-jovens-crescem-3261-no.html>. Acesso em: 19 de abril jul. 2015.

5 COTAS NO ENSINO SUPERIOR

A política de ação afirmativa materializada por meio das cotas sociais e raciais para o ingresso de alunos não brancos oriundos de escolas públicas nas universidades brasileiras faz parte das reivindicações⁹ levantadas pelo movimento negro brasileiro há séculos. Entretanto, a particularidade do racismo nacional que no dizer de Carvalho (2006) caracteriza-se por um convívio social multirracial, cuja expressão é a exclusão sistemática e generalizada do grupo social negro, apenas se concretizou como deliberação oficial em nível federal, em 2012 .

Contudo, até a promulgação da referida lei, as cotas foram adotadas em algumas universidades brasileiras que se mostraram mais permeáveis às reivindicações de movimentos sociais e de ativistas comprometidos com a questão da igualdade racial. Segundo Carvalho (2006), em novembro de 1999, por ocasião do Dia da Consciência Negra, foi apresentada pela primeira vez, na Universidade de Brasília, a discussão sobre políticas de cotas étnico-raciais em universidades brasileiras. Brasília, portanto, debutou na política de cotas para o ensino superior no Brasil¹⁰, subvertendo a ordem indiferente à homogeneidade da universidade branca.

A Universidade Federal do Pará pode ser considerada uma das pioneiras na incorporação das cotas sociais e raciais como critério de seleção para ingresso no ensino de graduação, pois desde 2005, o sistema de reserva de vagas da UFPA visa atender os grupos de can-

9 Destaque deve ser dado à Conferência Mundial de Durban de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, realizada em setembro de 2011, em Durban, na África do Sul. As deliberações contribuíram decisivamente, no Brasil, para que fossem adotadas as políticas de ações afirmativas, como mecanismo de reparação das desigualdades secular, sofridas por segmentos sociais empobrecidos em função de sua raça.

10 A Universidade Estadual do Rio de Janeiro/ UERJ adotou o sistema de cotas sociais e raciais em 2003.

didatos estudantes da escola pública, pretos ou pardos¹¹, baixa renda, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência.

No processo seletivo tradicional da UFPA, o percentual de 50% das vagas em cada curso é destinado aos cotistas, ou seja, alunos que estudaram todo o ensino médio em escola pública, denominado cota escola; desses 50%, no mínimo, 40% destinam-se a candidatos que se declaram pretos, pardos ou indígenas e que estudaram todo o ensino médio em escola pública, denominado cota escola/cor.

Das vagas destinadas a cota escola, 25% devem ser necessariamente ocupadas por alunos que estudaram em escola pública e apresentam renda familiar per capita igual ou inferior a 1,5 salário mínimo (cota escola/renda). Das vagas destinadas a negros, também 25% devem ser ocupadas por candidatos que se enquadrem na condição de renda acima citada (cota escola/cor/renda). Destina-se uma vaga por acréscimo em cada curso a pessoas com deficiência (PCD).

A partir de 2010, a UFPA inclui na condição da cota Escola/Cor, o Processo Seletivo Especial – Seleção Diferenciada para os autodeclarados indígenas e quilombolas. Assim, é ofertado duas vagas¹² por acréscimo em cada curso à candidatos indígenas e outras duas para candidatos quilombolas. Segundo a Assessoria de Relações Étnico-Raciais, da UFPA, até 2014, a instituição era considerada a única universidade federal brasileira que adota a modalidade de cotas específica para quilombolas.

A UFPA entende como indígenas e quilombolas os candidatos com Declaração de Pertencimento emitida e assinada por autoridade de associações indígenas e quilombolas, liderança tradicional e/ou

11 A linguagem da instituição concernente a “cota cor”, utiliza a preposição ou quando se refere a pretos e pardo, aludindo a uma sinonímia.

12 De acordo com dados coletados no Sistema de Informação e Estatística – SIE, o Processo Seletivo Especial 2015, registra uma demanda de 1.553 candidatos quilombolas e 958 candidatos indígenas.

política e/ou dirigente de associação e /ou movimento social, conforme previsto na Convenção Nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e ratificada pelo Estado Brasileiro¹³. O quadro a seguir (Quadro 1) ilustra o total de classificados pelo Processo Seletivo Especial – Seleção Diferenciada no período de 2010 a 2014.

Quadro 1 - Resultado de processo seletivo especial - seleção diferenciada – UFPA -2010/2014

Ano	Processo seletivo	Vagas	Classificados
2010	Processo seletivo seriado 2010 - indígenas	280	63
2011	Processo seletivo 2011 – indígenas	334	45
2012	Processo seletivo para povos indígenas 2012	360	24
2013	Processo seletivo especial 2013 (quilombola)	354	48
2013	Processo seletivo especial 2013 (povos indígenas)	354	19
2014	Processo seletivo especial 2014 (quilombolas)	280	106
2014	Processo seletivo especial 2014 (indígenas)	280	8

Fonte: Centro de Processo Seletivo/UFPA-2014

Pelo exposto no Quadro 1, a relação entre vagas e classificados evidencia a dificuldade de aprovação dos candidatos cotistas pelo referido processo, no qual principalmente os índios apresentam aprovações aquém da oferta. No caso dos quilombolas, o exame dos dados qualitativos permite inferir que a autoidentificação que agrega pretos e pardos explica o aumento de aprovação no ano de 2014. A aproximação das pesquisadoras com os candidatos aprovados por este processo possibilita constatar que a maioria deles apresenta fenótipo de pele clara e cabelo crespo solto. Portanto,

13 A Convenção 169 da OIT foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº.5051/2004 e orientou a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto nº. 6.040 em 2007.

podem ser considerados por muitos segmentos como não negros, e até como brancos, se considerado o padrão cultural brasileiro. OK

O acesso majoritário de pessoas com pouca melanina na UFPA pouco contribui no processo de investigação sobre o número efetivo de “pretos” ou negros, alvos principais das discriminações e preconceitos no Brasil. A maioria dos alunos negros, que apresentam mais melanina na pele, portanto de pele escura, são africanos que ingressaram na instituição por meio de programas de cooperação bilateral.

A quantidade de características físicas influencia nas relações raciais desenvolvidas e, conseqüentemente, no acesso a bens e serviços. Portanto, a quantidade de características negras é diretamente proporcional à possibilidade de exclusão social e à vivência de situações de discriminação que, aliadas a outros fatores, configuram as desigualdades que acometem índios e negros neste país.

Longe de qualquer ideia essencialista, e entendendo a definição política do Estatuto da Igualdade Racial que agrega pretos e pardos como população negra, a particularidade do racismo brasileiro tem levado alguns autores a discorrer sobre a existência de hierarquia na escala de privilégios sociorraciais, ou seja, aquilo que Hasenbalg (1979, p.181) nomina de “mais-valia psicológica, cultural e ideológica do colonizado”, em que, no caso do Brasil, os considerados pardos podem se beneficiar, tal e qual os brancos, de privilégios não acessíveis aos “pretos”.

Ao discutir as relações raciais e o desenvolvimento socioeconômico no Brasil a partir de uma crítica ao pensamento social brasileiro sobre relações raciais e projeto de Estado-Nação, Paixão (2014, p. 24-25) salienta que a centralidade dos estudos orientados pela “razão culturalista” ou o “problema étnico” foi insuficiente para a defesa da construção de modelos de desenvolvimento que enfren-

tassem o racismo negro. Nesse sentido, a modernização apregoada reafirmou a idéia da mestiçagem, que desfavorece os mais escuros.

Sobre o Processo Seletivo Especial (PSE) da UFPA, convém destacar algumas exigências estipuladas nos editais, a exemplo da forma de inscrição, que deve ser via internet. O PSE, em tese, deveria ser orientado pelo princípio da equidade, no entanto, sua operacionalização não considera as especificidades dos grupos-alvo do processo. Em se tratando de povos indígenas e coletivos quilombolas que, em sua maioria, vivem em áreas distantes dos centros urbanos e sem acesso à energia elétrica e à inclusão digital, esse tipo de inscrição tende a excluir ao invés de incluir.

A permanência na universidade dos que conseguem ser aprovados também se mostra muito desafiadora. Os discentes, que em sua maioria estudam fora dos seus municípios de origem, para garantir a sobrevivência material precisam contar com o apoio pessoal de colegas e das associações indígenas ou quilombolas até que obtenham o “apoio permanência” institucional¹⁴. Mesmo partindo do pressuposto de que toda e qualquer relação social opera na contradição, a constatação deste dado nos instiga a pensar sobre os limites das políticas de ações afirmativas expressas em cotas raciais na UFPA.

Levantamento realizado pela Pró-reitoria de Ensino – PROEG como resposta às resistências de determinados cursos ao processo de implantação das cotas na instituição, no período 2008 a 2012 (Quadro 2), indica alguns dados relevantes para refletir a realidade dos

14 O Programa Permanência visa atender discentes de graduação da UFPA PAUPERIZADOS. O programa apresenta onze modalidades de auxílios: Auxílio Permanência, Auxílio Casa de Estudante; Auxílio Moradia; Auxílio Taxa Zero Emergencial; Auxílio Kit-Acadêmico; Auxílio Permanência Estudantil Especial; Auxílio Permanência Intervalar; Auxílio Línguas Estrangeiras; Auxílio Permanência Estudantil Especial; Bolsa de Apoio à Atividade Acadêmica e Bolsa Permanência do MEC.

cotistas na UFPA, como por exemplo, a ausência de dados específicos sobre a “cota cor” concernente a pretos e pardos.

Quadro 2 - Número de estudantes admitidos no ensino superior por meio do sistema de cotas, distribuídos por ano de ingresso, segundo os município que possuem campus da UFPA – Pará, 2008-2012

Município	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
Abaetetuba	39	57	144	79	164	483
Altamira	21	41	95	113	118	388
Anajás	-	-	-	-	13	13
Belém	1613	1636	1664	1663	2025	8601
Bragança	54	96	161	154	313	778
Breves	17	34	93	146	140	430
Cametá	38	55	50	132	316	591
Capanema	-	-	34	44	102	180
Castanhal	85	135	158	152	299	829
Marabá	116	158	245	233	261	1013
Portel	-	-	-	-	31	31
Santarém	118	134	125	-	-	377
Sen. José Porfírio	-	-	-	-	8	8
Soure	6	12	17	36	39	110
Tucuruí	41	43	76	57	61	278
TOTAL	2148	2401	2862	2809	3890	14110

Fonte: PROEG/SIE/2012

Os dados ilustrados no quadro 2 informam que ao longo dos anos examinados aumenta o número de alunos ingressos por meio do sistema de cotas na UFPA, destaque é dado ao campus de Belém com 8.601 do total de 14.110 cotistas. Dados fornecidos pelo SIE/UFPA, concernente a 2014, informam que dos 49.545 alunos matriculados na instituição, 10.043 correspondiam à cota escola;

8.240 à cota cor; 65 à cota indígena, 175 à cota deficiência e 31.022 não eram cotistas, ou seja, aproximadamente 37,46% de alunos são cotistas. Portanto, o percentual manteve-se abaixo dos 50% definidos na legislação.

Quadro 3 - Número de estudantes admitidos por meio do sistema de cotas, por ano de ingresso, segundo os institutos da UFPA, 2008-2012.

Instituto	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
Instituto de Ciências Biológicas	62	63	75	71	76	347
Instituto de Ciências da Educação	113	112	113	109	121	568
Instituto de Ciências da Saúde	173	222	233	236	274	1138
Instituto de Ciências e Artes	34	47	61	73	88	303
Instituto de Ciências Exatas e Naturais	203	188	183	186	206	966
Instituto de Ciências Jurídicas	88	100	100	93	97	478
ICASA – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas	284	255	261	255	406	1461
Instituto de Educação Matemática e Científica	-	-	19	41	39	99
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas	186	159	142	129	157	773
Instituto de Geociênciasa	65	65	64	58	73	325
Instituto de Letras e Comunicação	123	144	130	127	163	687
ITEC – Instituto de Tecnologia	282	281	283	285	325	1456
Total	1613	1636	1664	1663	2025	8601

Fonte: PROEG/SIE/2012

Nota-se no Quadro 3 que o Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), seguido do Instituto de Tecnologia (ITEC), apresenta as maiores taxas de ingresso de alunos pelo sistema de cotas no período

examinado. Entrevistas com cotistas pretos têm mostrado que alguns alunos que ingressam na UFPA para frequentar cursos na área das ciências exatas, particularmente as engenharias, desistem devido a situações de constrangimentos vivenciadas em sala de aulas; fato que justifica sua submissão novamente ao processo seletivo para cursos da área de Ciências Humanas e Sociais, particularmente o curso de Serviço Social.

Quadro 4 - Número de estudantes cotistas, por situação de matrícula em 2012, segundo município com campus da UFPA – Pará, 2012.

Município	Situação dos estudantes em 2012			Total por município
	Cotistas matriculados	Cotistas com matrículas trancadas	Cotistas não matriculados	
Abaetetuba	350	3	103	456
Altamira	320	-	46	366
Anajás	-	-	13	13
Belém	6924	23	1059	8006
Bragança	486	1	247	734
Breves	351	8	67	426
Cametá	312	-	246	558
Capanema	93	-	85	178
Castanhal	665	1	99	765
Marabá	696	8	249	953
Portel	-	-	31	31
Santarém	301	1	48	350
Senador José Porfírio	-	-	8	8
Soure	64	-	43	107
Tucuruí	256	5	6	267
TOTAL	10.818	50	2.350	13.218

Fonte: PROEG/SIE/2012

Quadro 5 - Número de estudantes cotistas, por situação de matrícula no 1º e 2º período 2012, segundo instituto - UFPA - 2012.

Instituto	Situação dos estudantes em 2012			Total por instituto
	Cotistas matriculados	Cotistas com matrículas trancadas	Cotistas não matriculados	
Instituto de Ciências Biológicas	275	1	28	304
Instituto de Ciências da Educação	456	2	68	526
Instituto de Ciências da Saúde	893	1	208	1102
Instituto de Ciências e Artes	245	7	43	295
Instituto de Ciências Exatas e Naturais	740	-	106	846
Instituto de Ciências Jurídicas	432	1	27	460
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas	1220	4	171	1395
Instituto de Educação Matemática Científica	88	-	5	93
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas	618	2	54	674
Instituto de Geociências	260	2	32	294
Instituto de Letras e Comunicação	523	1	102	626
Instituto de Tecnologia	1174	2	215	13
TOTAL	6924	23	1059	8006

Fonte: PROEG/SIE/2012

Quadro 6 - Número de estudantes cotistas por ano, segundo motivo de evasão – Pará, 2008-2012.

Motivo da evasão	2008	2009	2010	2011	2012	2008-2012
Desistência	129	138	97	76	27	467
Excluído sub-júdice	-	-	6	1	-	7
Falecimento	2	-	1	-	-	3
Formatura	161	4	1	-	-	166
Prescrito	12	11	-	-	-	23
Transferência externa	14	11	4	-	-	29
Transferência interna	29	29	26	2	-	86
TOTAL	347	193	135	79	27	781

Fonte: PROEG/SIE/2012

Os quadros 4, 5 e 6 revelam um significativo número de alunos cotistas não matriculados nos primeiros e segundos períodos de 2012 e permitem inferir que a despeito das dificuldades enfrentadas pelos alunos cotistas a taxa de evasão é reduzida entre eles, reforçando a necessidade de fortalecimento da política estudantil dirigida para assegurar a permanência do cotista na UFPA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão sobre os impasses das políticas governamentais no campo das ações afirmativas dirigidas às cotas de ensino superior, particularmente os limites e as possibilidades das cotas na UFPA para alunos negros, índios e pobres oriundos de escolas públicas, parece confirmar a vitalidade da hipótese de trabalho que adota os privilégios sociorraciais como uma injunção relevante na análise das relações raciais desiguais no Brasil. No caso do Pará, a quantidade de vagas destinadas a partir de 2014 aos quilombolas e aos índios

autodeclarados, duas em cada curso da universidade, tem sido considerada irrisória diante do número expressivo de quilombolas e indígenas que vivem no estado, fora a demanda externa, que tem direito legítimo à participação no PSE, visto este ser de livre concorrência.

Conforme os indicadores sociais, as observações *in loco* e as entrevistas realizadas na UFPA com cotistas, a inserção de alunos na instituição por meio do sistema de cotas tem melhorado de uma forma geral. Todavia, quando se busca analisar os números utilizando o critério diferencial entre pardos e pretos ou negros, os negros continuam representando percentuais reduzidos, ao mesmo tempo que convivem com as discriminações em sala de aula.

Os constrangimentos raciais no âmbito da universidade reiteram o que ocorre nos outros espaços da sociedade brasileira e que levaram os movimentos étnico-raciais, a exemplo da experiência norte-americana, a reivindicar ações afirmativas para negros e pardos, principalmente na área da educação. A dimensão social expressa pela concepção distributiva e não punitiva, como analisa gomes, colide com a vigência de uma concepção governamental que enfrenta as reivindicações de corte racial no bojo da política pública de forma assistencialista.

As cotas para negros ainda são concebidas como um favor para os “vulneráveis” ou que vivem sob “riscos sociais”, denominações criadas pelos organismos internacionais como o Banco Mundial, para o enfrentamento da pobreza no bojo das políticas sociais. Tal equívoco tem sido respondido de forma crítica por Almeida (2005) quando o mesmo, problematiza a “política étnica” distinguindo-a da política social.

Os dados pesquisados até o momento permitem inferir que existem dificuldades de estruturação e de fortalecimento institucional das ações afirmativas, especialmente as “cotas cor” na UFPA, o que

constitui um entrave ao seu desenvolvimento e pode distanciar o ideário que inspirou sua emergência no contexto da política pública de diversidade. Ademais defendemos que uma incorporação qualificada da política de ação afirmativa, pela universidade, pressupõe alteração da grade curricular de todos os cursos, possibilitando aos alunos a desconstrução dos mitos que permeiam as relações raciais no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Breno de. Nas bordas da política étnica: os quilombos e as políticas sociais. In: **Boletim Informativo NUER**, vol.2, n. 2. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2005.

ANDREWS, G. R. Ação Afirmativa: um modelo para o Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL MULTICULTURALISMO E RACISMO: O PAPEL DA AÇÃO AFIRMATIVA NOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS CONTEMPORÂNEOS, 1996, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 1997, p. 137

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1992.

BRASIL. Grupo de Trabalho Interministerial para Política de Valorização da População Negra. **Construindo a igualdade racial**. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/publicacoes-1/construindo-a-democracia-racial>>. Acesso em: 05 abr. 2013.

_____. Constituição (1998). BRASIL, Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 abr. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/2004**. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília, DF, nov. 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadastro único para programas sociais**, Brasília, DF, 2007.

CASHMORE, Ellis. **Dicionário de relações étnicas e raciais**. São Paulo: Summus, 2000. (Série: Selo Negro Edições)

CARVALHO, José Jorge. O Confinamento Racial do Mundo Acadêmico. In: **Revista USP**, São Paulo: Universidade de São Paulo, n. 68, p. 83-103, dez/fev., 2005-2006.

CARVALHO, José Jorge. **Inclusão étnica e racial no Brasil**: a questão das cotas no ensino superior. São Paulo: Attar Editorial, 2006.

FERNANDES, Florestan. **Nova República?** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

FREYRE, Gilberto. **Novo mundo nos trópicos**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio A. **Classe, Raça e Democracia**, São Paulo: Editora 34, 2012.

GOMES, Joaquim Benedito. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**: o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, Nilma Lino. Alguns termos e conceitos presentes no debate sobre relações raciais no Brasil: uma breve discussão. In: **Educação anti-racista**:

caminhos abertos pela Lei Federal nº 10.639/03. Brasília, DF: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, Ministério da Educação, , 2005, pp. 39-62.

HASENBALG, Carlos A. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Série: Biblioteca de Ciências Sociais; Sociologia, v.10. Rio de Janeiro: Edições Graal,1979.

HERINGER, Rosana. Visões sobre as políticas de ação afirmativa. In: SANTOS, Gevanilda; SILVA, Maria Palmira da (Org.) **Racismo no Brasil**: percepções da discriminação e do preconceito racial no século XXI. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005, pp. 55- 62

IANNI, Otávio. A racialização do mundo. In:**Tempo Social**, São Paulo, SP, v. 8, n. 1, p. 1-2. São Paulo: USP, maio, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**, Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

PAIXÃO, Marcelo. **A lenda da modernidade encantada**: por uma crítica ao pensamento social brasileiro sobre relações raciais e projeto de Estado-Nação. Curitiba: CRV, 2014.

PARÁ. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Pará**. Belém, PA: Cejup, 1989.

SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima (Org.) **Ações afirmativas**: políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: D&P.A, 2003.

SANTOS, Sales. Augusto dos. Políticas públicas de promoção da igualdade racial: questão racial, mercado de trabalho e justiça trabalhista. In: **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, v. 76, p. 72-103, 2010.

WALTERS, Ronald. Racismo e ação afirmativa no Brasil. In: SOUZA, Jessé (Org.) **Multiculturalismo e racismo:** uma comparação Brasil – Estados Unidos. Brasília: Paralelo 15, 1997, pp. 105-123.

9 REFLEXÕES ACERCA DA CARÊNCIA HABITACIONAL NO PARÁ: DADOS COMPARATIVOS ENTRE OS ANOS 2000 E 2010

Joana Valente Santana
Anna Carolina Gomes Holanda

INTRODUÇÃO

O presente artigo realiza uma reflexão sobre as tendências identificadas quanto às carências habitacionais no Pará no período de 2000 a 2010, refletindo sobre sua relação com o contexto socioeconômico deste Estado nesse período. O trabalho foi construído a partir de pesquisa bibliográfica e documental tendo como referência o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e sua recente atualização (PARÁ, 2009; 2014).

A primeira parte do texto discute a tendência histórica de desenvolvimento econômico no Brasil e suas consequências para a ocupação territorial e exploração dos recursos naturais da Amazônia, situando essa macrorregião na divisão social e territorial do trabalho, no âmbito da acumulação do capital. Os impactos desse contexto são observados nos dados socioeconômicos recentes no estado do Pará, analisando-se a evolução demográfica relacionada às principais atividades econômicas, além de dados de renda, taxa de pobreza e extrema pobreza, emprego, Produto Interno Bruto e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Destaca-se, ainda, uma reflexão sobre a política social do governo Lula da Silva (2003-

2010), considerando a relação desta com a questão da habitação no Pará, no período estudado.

A segunda parte analisa a recente política habitacional brasileira, abordando pesquisas sobre o Programa Minha Casa Minha Vida no estado do Pará. Apresenta os dados, entre os anos 2000 e 2010, da evolução das necessidades habitacionais nesse Estado, destacando-se os componentes do déficit habitacional e os tipos de inadequação habitacional para o estado e suas regiões de integração, relacionados aos dados socioeconômicos e identificando as principais tendências sobre a questão habitacional no Pará. Essa parte do texto é seguida das considerações finais.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS PARAENSES

Para efeito deste artigo, importa registrar que a realidade socioeconômica dos municípios do Estado do Pará¹, expressa o formato histórico de ocupação da Amazônia na divisão social e territorial do trabalho, considerando o papel dessa Região como produtora e exportadora de produtos naturais no processo de acumulação do capital.

Para Rodrigues (1996), entre 1945 (pós-segunda guerra mundial) e 1964 ocorre um processo de ajustamento da economia brasileira à nova divisão internacional do trabalho. “O padrão de acumulação desse período vai situar a Amazônia como um espaço

1 O Estado do Pará tem o segundo maior território geográfico brasileiro, com área de 1.247.689,5 km², sendo dividido em seis Mesorregiões segundo divisão regional do IBGE – Baixo Amazonas, Marajó, Nordeste, Metropolitana de Belém, Sudeste e Sudoeste (TRINDADE JÚNIOR et al, 2014). Por sua vez, o Governo Estadual divide o território em doze regiões administrativas, denominadas Regiões de Integração (RI), são elas: Araguaia, Baixo Amazonas, Carajás, Guamá, Lago de Tucuruí, Marajó, Metropolitana, Rio Caeté, Rio Capim, Tapajós, Tocantins e Xingu (PARÁ, 2014).

estratégico fundamental para movimentar o setor dinâmico da economia, a saber, a produção de bens de consumo duráveis” (p. 22).

O governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1960), aliado ao bloco ocidental no período da Guerra Fria colocou em marcha um projeto de base desenvolvimentista, o qual deveria superar as condições de subdesenvolvimento e de grave pobreza pela qual passava o país. O discurso desenvolvimentista propalava que o crescimento econômico – especialmente com base na industrialização – iria alterar o padrão de atraso no qual estava imerso o país (CARDOSO, 1978).

Segundo Cardoso (1978), a proposta de Kubitschek baseava-se no estímulo à industrialização intensiva no Brasil, notadamente as indústrias siderúrgica e metalúrgica, a produção de cimento, a fabricação de fertilizantes, a mecânica pesada e a química de base. Desta feita, Rodrigues (1996, p. 25/6) destaca que:

A segunda metade da década de 50, seria, pois, marcante na consolidação da feição de um modelo de desenvolvimento que viria cimentar as bases para a introdução da Amazônia definitivamente, no circuito das formas de acumulação propriamente capitalistas, transformando seu território, portanto, no palco de construção de um espaço-ambiente voltado a atender às necessidades de reprodução de um modelo de desenvolvimento perversamente estruturado para contrarrestar o desequilíbrio de um padrão de acumulação que vai manter e reproduzir a dependência econômica do país e exacerbar os desequilíbrios inter e intrarregionais [...].

Nesse contexto, a construção da rodovia Belém-Brasília marcou o início de um novo padrão de organização do espaço amazônico, posto que facilitou a implantação dos projetos agropecuários, das madeiras, a vinda de colonos, pequenos proprietários de terras,

fazendeiros, garimpeiros, dentre outros. Significou, ainda, a integração da Região Amazônica ao mercado interno nacional e à indústria do Centro Sul que passou a ser abastecida por matérias-primas regionais (TRINDADE JÚNIOR *et al*, 2014).

Conforme Leal (1991) a Amazônia é um espaço no qual se produz um saque dos recursos naturais imprescindíveis ao processo de acumulação, capitaneado por grandes corporações capitalistas. Nos dizeres do autor:

Madeira, minérios, hidroenergia, são alguns desses recursos empacotados em massa e exportados a preços aviltados, e cuja receita, por maior que seja, é inexpressiva ante a magnitude da descapitalização ecológica e de riquezas naturais que provoca. Mais uma vez, a grande maior parte da sociedade regional está à margem dos benefícios que esse processo gera. Quem os apropria regionalmente é uma reduzidíssima minoria de privilegiados, que controla subsidiariamente a exploração dos recursos naturais e a exploração da força de trabalho da Região (...) (LEAL, 1991, p. 40).

O Estado do Pará, em função do processo migratório no contexto da formação da *fronteira econômica* na Amazônia passou a apresentar, a partir da década de 1950, uma dinâmica demográfica acelerada, superior à do Brasil. Entre 1950 e 1980 houve um aumento no total de habitantes no Pará de 1,1 para 3,5 milhões, chegando, em 2010, a 7,5 milhões de habitantes. Nesse contexto, no período de 2000 a 2010, 94 municípios paraenses apresentaram taxas elevadas de crescimento populacional correspondendo aos municípios envolvidos com as frentes de expansão das atividades agropecuárias, madeireiras², grandes projetos relativos à extração mineral e indús-

2 No referente à extração madeireira, destacam-se 10 municípios paraenses com maior produ-

tria de transformação metálica (metalurgia e siderurgia) (TRIN-DADE JÚNIOR *et al*, 2014). Assim:

Na última década, as mais elevadas taxas de crescimento populacional ocorreram em municípios das mesorregiões Sudeste, Sudoeste e Nordeste Paraense nos quais a agropecuária e as atividades madeireiras se expandiram, ou que abrigam projetos mineradores do Grupo Vale (ou CVRD – Companhia Vale do Rio Doce): São Félix do Xingu (10,19%), Canaã dos Carajás (9,36%), Ulianópolis (8,45%), Anapu (8,12%), Parauapebas (7,96%), Tailândia (7,51%) e Ipixuna do Pará (7,40%). Em alguns destes municípios, a criação de assentamentos da reforma agrária também têm sido um fator importante da dinâmica demográfica (TRIN-DADE JÚNIOR *et al*, 2014, p. 79).

Registram-se outros municípios com taxas elevadas de crescimento populacional, a exemplo de Bagre e Cachoeira do Arari, impactados pela indústria madeireira; Ipixuna do Pará, Baião, Rurópolis, entre outros, pela agropecuária; Barcarena, pela indústria mineral e; Juruti, pela extração da bauxita, pela Empresa Alcoa.

Nessa direção, o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), elaborado pelo Governo do Estado do Pará (PARÁ, 2014), apresenta os municípios por Regiões de Integração (RI) (Mapa 01), com maiores e menores evoluções populacionais no período de 2000-2010 (Tabela 01), registrando o crescimento e a involução populacional dos municípios, dado que se relaciona ao desenvolvimento das atividades produtivas no Estado.

tividade: Tailândia, Baião, Oeiras do Pará, Portel, Almeirim, Paragominas, Dom Eliseu, Altamira, Uruará e Pacajá (TRINDADE JÚNIOR *et al*, 2014).

Mapa 01 – Estado do Pará e Regiões de Integração



Retirado de PARÁ, 2014.

Tabela 01 – Municípios com Maiores e Menores Evoluções Populacionais por Regiões de Integração – 2000/2010

População Residente – Evolução 2000/2010				
Unidade Territorial	Maior		Menor	
	Município	%	Município	%
RI Araguaia	São Félix do Xingu	163,8	Pau D'Arco	-15,3
RI Baixo Amazonas	Juruti	51	Faro	-19
RI Carajás	Canaã dos Carajás	145	São Geraldo do Araguaia	-7
RI Guamá	Santa Isabel do Pará	38	Maracanã	3
RI Lago de Tucuruí	Breu Branco	62	Itupiranga	3
RI Marajó	Bagre	74	Soure	15
RI Metropolitana	Santa Bárbara do Pará	51	Belém	9

População Residente – Evolução 2000/2010				
Unidade Territorial	Maior		Menor	
	Município	%	Município	%
RI Rio Caeté	Cachoeira do Piriá	72	Santa Luzia do Pará	0
RI Rio Capim	Ipixuna do Pará	104	Irituia	-1
RI Tapajós	Rurópolis	63	Jacareacanga	-36
RI Tocantins	Tailândia	106	Acará	3
RI Xingu	Anapu	118	Senador José Porfírio	-17

Fonte: IBGE, Censos 2000/2010.

Elaboração: Projetos e Assessoria Técnica Ltda.

Retirado de: PARÁ, 2014.

O estudo de Trindade Júnior et al (2014) apresenta as seguintes atividades produtivas que impactam no crescimento demográfico dos municípios destacados na Tabela 01, excetuando-se Santa Isabel do Pará e Cachoeira do Piriá: a) *Agropecuária e Extrativismo* (São Félix do Xingu, Canaã dos Carajás, Rurópolis, Tailândia, Anapu); b) *Mineração industrial e Agropecuária* (Juruti, Breu Branco, Ipixuna do Pará); c) *Extrativismo* (Bagre); d) *Agropecuária e Serviços* (Santa Bárbara do Pará).

Os mesmos autores destacam os principais empreendimentos das indústrias mineradoras instaladas no Estado do Pará a partir de 1991; os projetos, as origens dos capitais; os municípios impactados com essa atividade e o tipo de extração mineral, respectivamente: a) Camargo Corrêa e Metais S.A, Empresa Camargo Corrêa (Brasil), Breu Branco, **Silício metálico**; b) Igarapé Bahia, CVRD, Parauapebas, **Ouro**; C) Mineração Buritirama, Buritirama S.A. (Brasil), Marabá, **Manganês**; d) Imerys Rio Capim Caulim, Associação de capitais do Brasil, EUA e França, Ipixuna do Pará, **Caulim**; e) Pará Pigmentos S.A., CVRD, Ipixuna do Pará, **Caulim**; f) Mina do Sossego, CVRD, Canaã dos Carajás, **Cobre**; g) Bauxita- Paragominas, CVRD, Paragominas, **Bauxita**; H) Projeto Juruti, ALCOA (capital

estadunidense), Juruti, **Bauxita**; i) Onça Puma, CVRD, Ourilândia do Norte, **Níquel** (TRINDADE JUNIOR, *et al* 2014)³.

Os dados das atividades produtivas nos municípios paraenses são relevantes à medida que se observam diferenciações quanto ao desenvolvimento dessas atividades nos municípios. Conforme assinalam Santos e Silveira (2003) o sistema de cidades⁴ não incorpora todos os municípios, o que gera, segundo Santana (2012), uma desigualdade e seletividade no investimento da infraestrutura física e social nos municípios:

Evidentemente, que num país como Brasil, que possui uma complexa territorialidade (incluindo-se aí as distâncias geográficas e a diversidade de recursos naturais e força de trabalho para exploração) o grau de desigualdade e seletividade no acesso às infra-estruturas sociais e físicas implementadas pelo Estado é muito mais expressivo. Com isso, pretende-se afirmar que no desenho da produção do espaço capitalista, as pequenas cidades, e em particular, as cidades amazônicas, estão longe de acessar as infraestruturas sociais e físicas produzidas no país (SANTANA, 2012, p. 92).

3 Em função da enorme diversidade de recursos naturais, a Amazônia tem sido palco de projetos capitalistas financiados pelo Estado. Sem dúvida, um dos maiores projetos de exploração da riqueza amazônica é o denominado Programa Grande Carajás. Segundo Fialho Nascimento (2006, p. 117): “O espaço de operações do Programa Grande Carajás, situa-se em partes dos Estados do Maranhão, Pará e Tocantins, num total aproximado de 900.000 km², correspondente a 11% do território nacional (...). De acordo com Sandroni (1994), em sua área encontra-se a maior província mineral do planeta - cobre, estanho, ouro, alumínio, manganês, níquel e ferro -, sendo que as jazidas deste último, localizadas na Serra dos Carajás, no Estado do Pará, foram estimadas entre 18 (dezoito) e 20 (vinte) bilhões de toneladas; grande potencial hidrelétrico e ampla cobertura florestal. A Companhia Vale do Rio Doce (...) tem exclusividade na exploração das jazidas de ferro da Serra dos Carajás, constituindo-se na maior companhia de mineração de ferro no mundo”.

4 Caracterizado pela relação entre cidades com diferenciações a partir da posição que cada uma ocupa na divisão social e territorial do trabalho.

Nessa direção, afirma Carvalho (2012) que a dinâmica da produção capitalista na Amazônia requer a produção maciça da infraestrutura. Nesse aspecto, o mesmo autor ressalta que há uma tendência à fragmentação socioterritorial da região, pois não é todo o território que interessa às empresas capitalistas e, sim, aqueles possíveis de inserção na competitividade global da economia ou, ainda, os espaços territoriais que possuem recursos estratégicos à competitividade empresarial.

Por outro lado, o deslocamento de contingentes expressivos de pessoas para determinados pontos do território amazônico tende a agravar a situação socioambiental dessas áreas, normalmente já precárias dada a fragilidade institucional da maioria dos municípios da região: carentes de infraestrutura (transporte, saneamento, moradia e outras), débil situação financeira (boa parte é dependente dos repasses de recursos dos governos federal e estaduais), aumento da pressão sobre o ambiente natural provocando sua degradação (produção de lixo, poluição dos recursos hídricos e do ar, desmatamento etc.), poucas experiências de arranjos institucionais como as que promovem a agregação de municípios na forma de consórcios para enfrentar desafios comuns (CARVALHO, 2012, p. 156/57).

As reflexões teóricas de importantes autores⁵ têm ratificado o papel da Amazônia como um lugar privilegiado de exploração de recursos naturais e força de trabalho empobrecida face aos interesses de grandes empresas capitalistas, com o aporte do estado brasileiro. As políticas recentes do governo federal, particularmente as do Presidente Lula da Silva⁶ expressaram uma continuidade com o projeto

5 Almeida (1991), Carvalho (2010), Fialho Nascimento (2006), Leal (1991) e Oliveira (2008).

6 A ênfase no governo Lula da Silva justifica-se porque o período analisado nesse artigo (2000-

neoliberal, embora com diferenciações em relação ao seu antecessor, o Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995 – 2003), o qual desenvolveu um projeto fortemente ancorado na programática neoliberal.

Netto (2010) demonstra a esse respeito que, em seu primeiro mandato, o Governo Lula da Silva (2003-2006) prosseguiu a orientação macro-econômica do governo FHC; implementou a Lei de Responsabilidade Fiscal (seguindo as orientações do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial); implementou a Reforma da Previdência, além de seguir a proposta do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de pagamento da dívida pública (externa e interna).

Em seu segundo mandato (2007-2010), “Lula da Silva, sem ferir a macro-orientação econômica que vinha desde 1995 e que prolongou e aprofundou em seu primeiro mandato introduziu-lhe um diferencial, que inaugura uma espécie de neoliberalismo *soft*” (NETTO, 2010, p. 26)⁷. Netto (2010) sobre esse período do governo Lula da Silva, destaca: a) a reorientação das ações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com financiamento a grandes grupos capitalistas para investimentos no país e no exterior; b) a implementação do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), como estratégia de crescimento econômico; d) altos ganhos no sistema bancário brasileiro; e) conversão do agro-negócio (“agro-business”) como modelo do desenvolvimento agrícola brasileiro; f)

2010), corresponde, em sua grande maioria, a esse governo (2003 a 2010).

7 O que Netto (2010) chama de neoliberalismo soft, foi conceituado por alguns autores de “novo desenvolvimentismo”, cujo debate gira em torno de destacar os elementos de continuidade e diferenciações da política social e econômica do governo Lula da Silva, em relação ao governo FHC, tendo como eixo de análise a programática neoliberal. Dados os limites deste artigo, não é possível desenvolver o tratamento teórico sobre esse assunto. Ver a esse respeito Castelo (2012).

apoio das massas populares com o destaque para “uma discreta recuperação do salário mínimo e, nos últimos três anos, uma ampliação do crédito que estimulou fortemente o mercado interno, ademais de uma política assistencialista que nenhum dos seus opositores admite mudar (...)” (p. 27), expressa no Programa Bolsa Família. Sobre esse Programa, afirma Netto:

O programa, criado em outubro de 2003 e regulamentado em setembro de 2004, unifica os procedimentos de gestão e execução de transferência de renda com condicionalidades e dirige-se a famílias “em situação de pobreza” (renda mensal *per capita* de U\$ 30,77 a U\$ 61,53) e de “extrema pobreza” (renda mensal *per capita* até U\$ 30,76). Trata-se de um programa cujo custo, comparado ao conjunto orçamentário da União, é muito baixo: *em 2009, não passou da casa dos 12,4 bilhões de reais – enquanto, por exemplo, as despesas com o serviço da dívida (juros mais amortizações, exclusive o refinanciamento) consumiram 380 bilhões de reais*. Envolve quase 13 milhões de famílias (urbanas e rurais) e seu impacto sobre os assistidos é real: mitiga-lhes a indigência e lhes garante ao menos a reprodução biológica. Mas o seu impacto e o do conjunto das políticas econômica e social dos governos Lula da Silva sobre a desigualdade social é mínimo: a desigualdade decresce muito lentamente no país – de 2001 a 2008, o índice de Gini evoluiu de 0,594 para 0,544. De fato, a concentração da renda no Brasil – impressionante sob todos os pontos de vista – decorre da concentração da propriedade e da concentração do poder político; qualquer estratégia séria para desconcentrar a renda tem que enfrentar a concentração da propriedade e do poder e este enfrentamento está completamente fora dos projetos e das práticas de Lula da Silva (NETTO, 2010, p. 27, grifo no original)⁸.

8 Corroborando essa assertiva, dizem Marques e Mendes (2006, p. 70): “Mas esses progra-

A título de informação, no ano de 2010, o governo federal executou R\$ 859.941.505,00 (oitocentos e cinquenta e nove milhões, novecentos e quarenta e um mil e quinhentos e cinco reais) com o Programa Bolsa Família no Estado do Pará, beneficiando 760.855 (setecentos e sessenta mil, oitocentos e cinquenta e cinco pessoas) (BRASIL, 2014a)⁹.

A seguir, serão apresentados com base no PEHIS (PARÁ, 2014), os dados sobre Renda, Taxa de Pobreza e Extrema Pobreza, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal/IDHM, Emprego e PIB, no Estado do Pará, comparando os Censos de 2000 e 2010. A análise dos dados é fundamental para que se possa relacionar a carência habitacional nesse Estado com o padrão de desenvolvimento econômico do governo brasileiro, que tem reforçado a continuidade de exploração econômica da riqueza natural do Estado e da força de trabalho, ao lado da implementação de programas de transferência de renda, particularmente o Programa Bolsa Família, que, ao mesmo tempo em que nega a universalização dos direitos sociais, é fundamental para a Região Norte, historicamente, com alto nível de pobreza.

No Estado do Pará, no período de 2000 a 2010 houve um aumento no rendimento nominal mensal domiciliar notadamente entre os segmentos sem rendimento, rendimento de até 3 Salários Mínimos (SM) e de 3 a 5 SM ao lado de uma diminuição nos segmentos de 5 a 10 e 10 ou mais salários mínimos (PARÁ, 2014). Entretanto, há

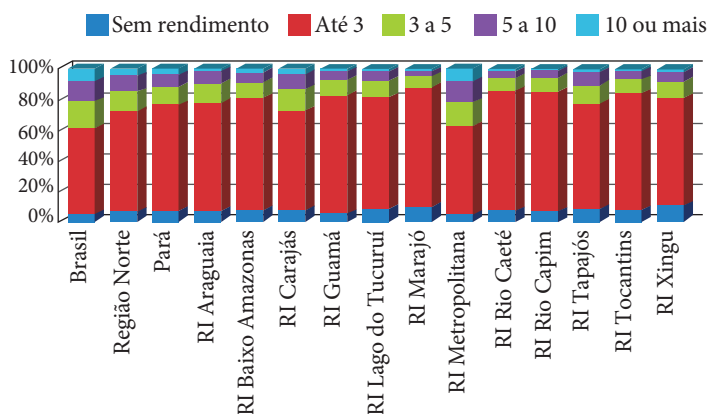
mas não constituem um direito e sim uma benesse governamental, que pode ser alterada sem grandes discussões a depender do gosto e do interesse do presidente de plantão. Em outras palavras, o combate à pobreza ainda continua a ser tratado como uma atividade meramente assistencial, o que pode resultar no florescimento de todo tipo de clientelismo”.

9 No ano de 2010, a distribuição dos gastos do governo federal, por regiões da Unidade da Federação, com o Programa Bolsa Família foi a seguinte: Nordeste (53%), Sudeste (23%), Norte (12%), Sul (8%), Centro-Oeste (5%). Nesse mesmo ano, dentre os Estados da Região Norte, o Pará foi o Estado que mais recebeu benefícios desse Programa (BRASIL, 2014a).

que se destacar que embora tenha havido uma redução nos níveis médios de pobreza e extrema pobreza, os segmentos de até 3 salários mínimos (Gráfico 01) representam o maior percentual de pessoas em todas as Regiões de Integração (RI), revelando o grau de pobreza em que vive a grande maioria dos paraenses.

Destaca-se ainda, segundo os dados apresentados no PEHIS (PARÁ, 2014, p. 42) que a “extrema pobreza representa aproximadamente 50% da população pobre em todas as Regiões de Integração”. O Gráfico 02 demonstra que houve queda na taxa de pobreza, passando de 47,3 para 38,7 (-18%) entre 2000 e 2010, e na taxa de extrema pobreza, caindo de 24,0 para 19,4 (-19%) no mesmo período no Estado, sendo que, quanto à extrema pobreza, o indicador manteve-se estável na Região de Integração (RI) do Marajó e aumentou na RI do Xingu, neste mesmo intervalo temporal.

Gráfico 01 - Renda Domiciliar por Classe de Salários Mínimos – 2010

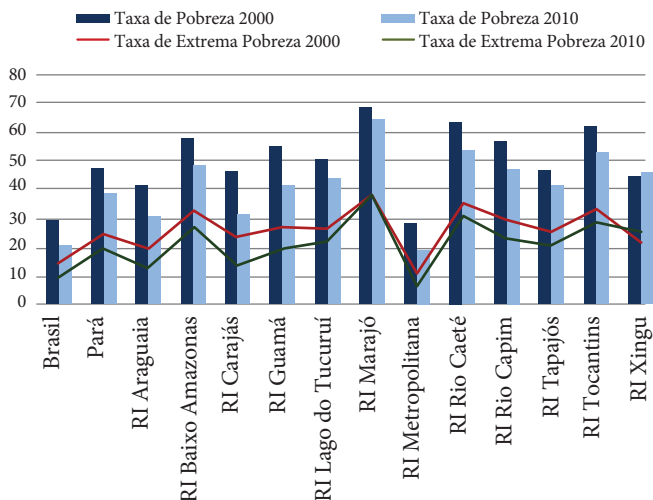


Fonte: IBGE/IDESP.

Elaboração: Projetos e Assessoria Técnica Ltda.

Retirado de: PARÁ, 2014.

Gráfico 02 –Taxas de Pobreza e de Extrema Pobreza no Pará e Regiões de Integração – 2010/2010



Fonte: IBGE/IDESP.

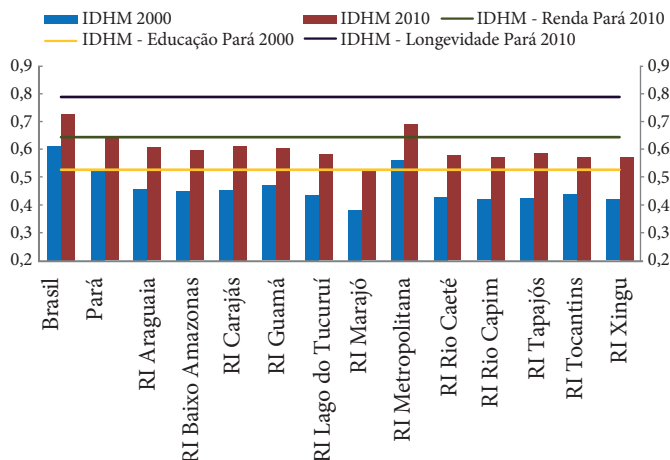
Elaboração: Projetos e Assessoria Técnica Ltda.

Retirado de: PARÁ, 2014.

O PEHISrevela que em todas as Regiões de Integração (RI) do Pará houve melhora no Índice de Desenvolvimento Humano nos Municípios(IDHM)¹⁰ no período de 2000 a 2010 (Gráfico 03), com destaque para o maior índice na RI Metropolitana (0,691) e o menor na RI Marajó (0,524), ressaltando que, em 2010, o índice médio no Estado era de 0,646 e no País 0,727. Na particularidade dos municípios, nesse estudo, o município que apresentou o menor IDHM, em 2010, foi Melgaço – também considerado o menor de todo o Brasil (0,4180) na RI Marajó e o que apresentou o maior IDHM foi Parauapebas (0,7150) na RI Carajás.

¹⁰ O IDHM resulta de uma média geométrica entre os índices de longevidade, renda e educação (PARÁ, 2014).

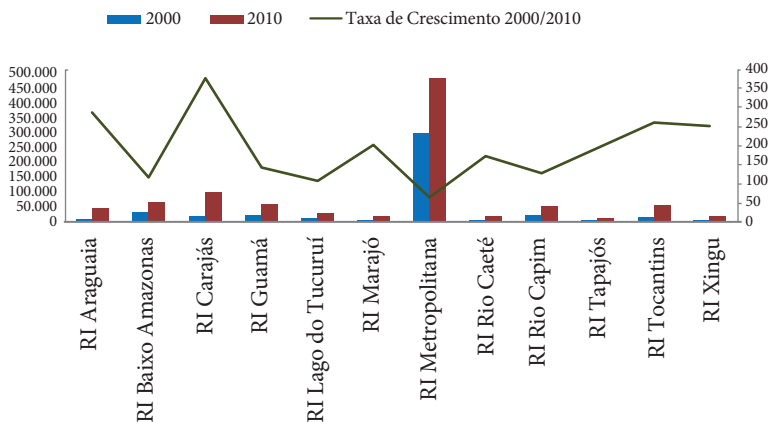
Gráfico 03 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM Brasil, Pará e Regiões de Integração – 2000/2010.



Fonte: PNUD/IPEA /IDESP.
Elaboração: Projetos e Assessoria Técnica Ltda.
Retirado de: PARÁ, 2014.

Quando se analisam os dados referentes a estoque de emprego formal vê-se que houve um crescimento de aproximadamente 200%: de 458.636 vagas, em 2000, aumentou para 951.235 vagas, em 2010. Duas regiões destacam-se nesse aspecto, a região Metropolitana (468.454) com o maior número de empregos formais, em 2010, e a Região de Carajás (95.876), sendo que esta apresentou a maior taxa de crescimento de 2000 a 2010, na ordem de 374% (ver Gráfico04) (PARÁ, 2014).

Gráfico 04 - Estoque de Emprego Formal e Taxa de Crescimento Região de Integração – 2000/2010



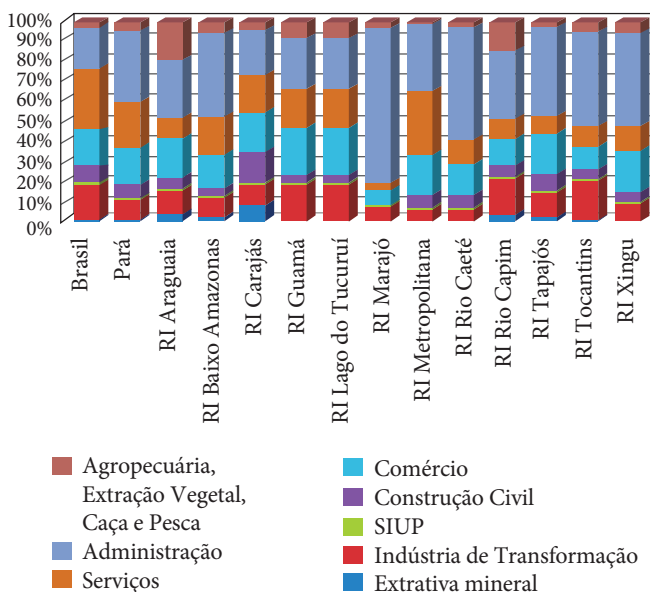
Fonte: RAIS/TEM/IDESP.

Elaboração: Projetos e Assessoria Técnica Ltda.

Retirado de: PARÁ, 2014.

Por outro lado, pode-se verificar que em todas as Regiões de Integração (Gráfico 05) a administração pública é a principal empregadora nos municípios, demonstrando que as atividades produtivas citadas anteriormente (madeira, minério, agropecuária etc.) pouco tem revertido na produção de empregos formais, considerando que a maioria dos setores produtivos exporta a matéria prima in natura para países desenvolvidos.

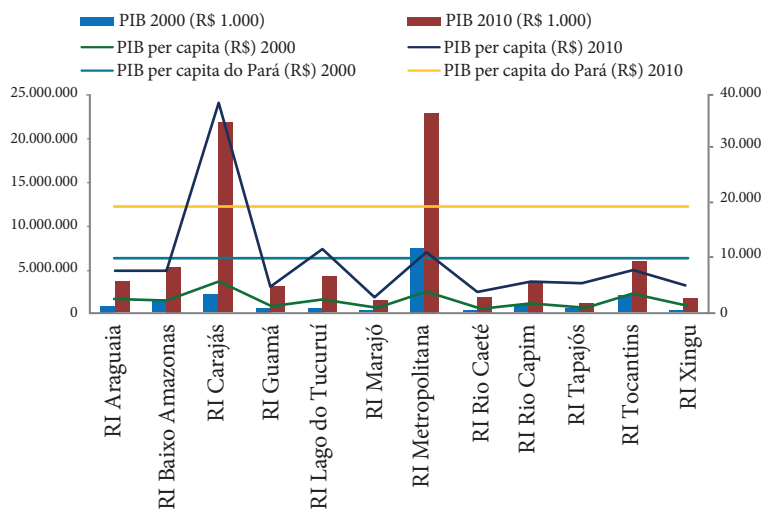
Gráfico 05 - Estoque de Emprego Formal por Atividade Econômica – 2010



Fonte: RAIS/TEM/IDESP.
 Elaboração: Projetos e Assessoria Técnica Ltda.
 Retirado de: PARÁ, 2014.

No que se refere ao Produto Interno Bruto (PIB), os dados do PEHIS (PARÁ, 2014) revelam que o produto interno bruto e *per capita* “em termos nominais cresceram em todas as Regiões embora mantendo grandes desigualdades regionais, tal como o PIB *per capita* de R\$ 38.582,00 na RI de Carajás a R\$ 3.269,00 na RI do Marajó, em 2010” (p. 43) (Gráfico 06).

Gráfico 06 - Produto Interno Bruto das Regiões de Integração e per capita
– 2000/2010



Fonte: IBGE/IDESP.
Elaboração: Projetos e Assessoria Técnica Ltda.
Retirado de: PARÁ, 2014.

Os dados acima, vistos em conjunto, expressam a complexidade e enorme desigualdade social e econômica no Estado do Pará. Acompanhando a processualidade da divisão social e territorial do trabalho, tem-se no Pará, Regiões com maior produtividade econômica contrastando com Regiões com menor inserção produtiva, o que se expressa nos índices de IDHM, PIB, Emprego e Renda.

O exemplo expressivo, visto a partir dos gráficos apresentados acima, se refere à Região do Carajás (inclui os municípios de Parauapebas e Canaã dos Carajás) onde a Empresa Vale atua na extração do minério de ferro, que apresenta um expressivo PIB; essa Região apresentou a maior taxa de crescimento de empregos formais, no período de 2000-2010, perdendo apenas para a RI Metropolitana; o

município de Parauapebas registrou o maior IDHM dentre todos os municípios do Pará. Por outro lado, em 2010, os piores indicadores de PIB e IDHM, encontram-se na Região do Marajó. Essa Região apresenta, ainda, o terceiro pior índice de estoque de emprego, dentre as Regiões do Pará.

Quanto à renda, os gráficos demonstram melhora no período de 2000 a 2010, no que diz respeito ao rendimento nominal mensal nos segmentos até 5 salários mínimos. É muito expressiva a faixa de renda até 3 salários mínimos em todas as Regiões de Integração. Disto inferem-se dois aspectos: a) a produção das empresas capitalistas na extração mineral, madeireira, produção agropecuária que vem, historicamente, se desenvolvendo na Amazônia e, em particular no Pará, não tem se revertido em alteração da condição de renda dos trabalhadores urbanos e rurais e, conseqüentemente, no acesso a bens e serviços produzidos pelos ganhos tecnológicos. Muito ao contrário, os dados do PEHIS demonstram que dentre os segmentos de renda considerados em condição de pobreza, metade está em condição de extrema pobreza; b) as alterações na melhora de renda entre os extratos populacionais até 05 salários mínimos, provavelmente, foram impulsionados pelos programas de transferência de renda do governo federal.

A comparação do PIB e da renda média bruta dos domicílios entre as Regiões de Integração é o dado que mais se destaca quando a análise se volta para a questão da desigualdade econômica e social. Enquanto na média do Pará, em todas as Regiões de Integração, o PIB cresceu em torno de 3 vezes mais no período de 2000 a 2010, aproximadamente 309%, a renda média bruta dos domicílios cresceu aproximadamente 12%. Na RI Carajás essa desigualdade é ainda mais expressiva, pois o crescimento do PIB foi da ordem de mais de 8 vezes (aproximadamente 815%) – demonstrando a produção da riqueza relacionada com a exploração mineral, ao passo que o aumento de renda bruta dos domicílios foi de apenas 15%.

A interpretação de Fialho Nascimento e Rocha de Sá (2012, p. 203) contribui na apreensão dos dados acima destacados:

Nos municípios paraenses, especialmente aqueles que sediam grandes projetos econômicos e infraestruturais, a (re)produção das desigualdades sociais confirma a contraditória relação entre produção de riquezas na sociedade do capital e garantia de direitos sociais.

A seguir, serão analisadas como as contradições socioeconômicas nos municípios paraenses se expressam nas necessidades habitacionais desse Estado.

2 CARÊNCIA HABITACIONAL NO PARÁ: ANÁLISE DE DADOS ENTRE OS ANOS 2000 E 2010.

A política habitacional no Brasil, entre os anos 2000 e 2010, passou por significativas mudanças, acompanhando o contexto geral da política socioeconômica do país. Após um longo período de vazio, instabilidade e fragilidade que marcaram a política habitacional após o fechamento do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1986, o período que vai de 1995 a 2002, correspondente à gestão de Fernando Henrique Cardoso, caracteriza-se por uma reestruturação institucional desse setor em nível federal, com a adoção de medidas visando estabelecer mecanismos que geravam maior segurança aos investidores, caracterizando-se pela priorização de soluções de mercado e oportunidades a classes sociais com maior poder aquisitivo (HOLANDA, 2011).

A partir de 2003 até 2010, anos correspondentes à gestão Lula da Silva, ocorrem importantes mudanças relacionadas à política habitacional, no que se refere ao estabelecimento de um novo arranjo

institucional para o setor e à significativa ampliação do volume de recursos e do leque de programas federais, com maior priorização do atendimento às camadas da população com menor renda. Esse período pode ser dividido em dois momentos: na primeira gestão presidencial (2003-2006) ocorre a reestruturação institucional, com a criação do Ministério das Cidades, reunindo as políticas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transportes urbanos e programas urbanos, com a instituição do Conselho das Cidades, a realização das Conferências das Cidades, a definição da Política Nacional de Habitação e a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social por meio da Lei 11.124/2005.

Na segunda gestão (2007-2010) ocorre um importante aumento no volume de recursos nos programas habitacionais, também consequência da conjuntura econômica no Brasil que permitiu maior aporte de investimentos federais, possibilitando o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que, no setor habitacional, se voltou prioritariamente a intervenções em grandes áreas de assentamentos precários, localizadas em municípios com mais de 150 mil habitantes. Nesse período, ocorreram também as seleções públicas para acesso aos programas do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), contando com recursos não onerosos¹¹ advindos do Orçamento Geral da União.

Em 2009, como medida para evitar os efeitos da crise econômica internacional, o Governo Federal lança o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), voltado para o atendimento de famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos, visando impulsionar o setor da construção civil, estabelecendo para o poder público o papel de apoiador, por meio da disponibilização de áreas, infraestrutura e

11 Recursos subsidiados pelo governo voltados a atender famílias de baixa renda.

outras ações facilitadoras¹² (BRASIL, 2009a). O MCMV tem recebido diversas críticas de acadêmicos e organizações ligadas ao movimento de reforma urbana, como bem sintetizam Cardoso e Aragão:

(...) a literatura especializada e as análises posteriores permitiram identificar algumas dimensões que, segundo estes críticos, estariam sendo mal equacionadas pelo programa. Podemos sintetizar essas críticas em 8 pontos: (i) a falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação. A esses pontos, já destacados por várias análises, acrescentamos ainda (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado (CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p. 44).

No Pará, segundo aponta a pesquisa de Lima et al(2013) sobre a modalidade MCMV/FAR, direcionada a municípios com mais de 50 mil habitantes, até 2011, 20 municípios haviam firmado contratos para produção habitacional, sendo 30% destes contratos localizados

12 Atualmente, segundo o Ministério das Cidades, as linhas de financiamento do MCMV são: a) Financiamento com recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), para atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00; b) FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) para atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00; c) FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), voltado a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, visando à produção, aquisição e requalificação de imóveis urbanos e; d) Oferta Pública de recursos destinado ao atendimento a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00 em municípios com população limitada a 50.000 (cinquenta mil) habitantes. (BRASIL, 2014b).

na Região Metropolitana de Belém, perfazendo um total de 19.722 unidades habitacionais previstas. Sobre a situação do andamento dessas obras, Lima et al(2013)destacam que

[...] o programa no Estado como um todo alcança municípios onde as políticas habitacionais não conseguiam produzir unidades, embora apresentem déficits habitacionais significativos, como é o caso de Castanhal, Marabá e Itaituba.

Das 44 obras contratadas, 19 delas estão em estágio de execução abaixo de 50% e 25 acima de 50%, ou seja, 56,82% dos contratos têm mais de 50% da obra executada. Tal quantitativo demonstra que o total de aproximadamente 20.000 unidades em produção no estado representa 0,5% do déficit habitacional básico do Pará, estimado em cerca de 400.000 unidades (LIMA et al, 2013, p. 168/69).

Em outra modalidade do Programa, o MCMV/Oferta Pública, que objetiva atender o grupo de municípios que apresenta menos de 50 mil habitantes, Santana et al (2013) destacam que até 2012, 94 municípios paraenses foram selecionados para firmarem contratos, com a previsão de construção de 8.271 unidades habitacionais que, “diante do déficit habitacional para o grupo de municípios com população até 50 mil habitantes, corresponderiam a um enfrentamento de 6,6% desse déficit, permitindo a ampliação territorial dos atendimentos da política habitacional” (SANTANA et al., 2013, p. 05). Vale destacar, no entanto, que o fato de ter sido selecionado no Programa não significa que o município esteja com o contrato firmado, para alcançar a formalização do repasse dos recursos, o mesmo deve cumprir uma série de passos técnicos, legais e burocráticos, o que tem se mostrado um grande desafio para os municípios paraenses, devido sua baixa capacidade administrativa (SANTANA et al, 2013; LIMA et al, 2013).

Observando-se o resultado das pesquisas citadas sobre a realidade paraense, pode-se afirmar que, até 2010, os resultados do MCMV neste Estado ainda não haviam se concretizado, visto que as obras estavam em fase de contratação ou andamento, significando, apenas, perspectivas de enfrentamento ao déficit habitacional. No entanto, a análise dos dados das necessidades habitacionais nos municípios paraenses apontam melhorias em alguns aspectos, conforme demonstram os indicadores a seguir¹³.

O Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Pará (PEHIS), elaborado em 2009 com dados do Censo 2000 (PARÁ, 2009), e atualizado em 2014 com dados do Censo 2010 (PARÁ, 2014), apresenta dados das carências habitacionais que permitem observar a evolução dos números do déficit e da inadequação habita-

13 Para analisar as carências habitacionais no Pará, recorreremos aos indicadores oficiais admitidos pelo Ministério das Cidades: déficit habitacional e inadequação habitacional. O conceito de déficit habitacional se refere “à quantidade de moradias novas que necessitam ser produzidas para atender às demandas acumuladas” (BRASIL, 2009b, p. 84), trata-se de deficiências do estoque de moradias, ou seja, unidades novas a serem construídas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006). Este indicador é constituído por componentes, que se somam para chegar a um número único total, são eles: a) domicílios rústicos; b) domicílios improvisados; c) domicílios coabitados (famílias conviventes e cômodos cedidos ou alugados); d) ônus excessivo com aluguel (comprometimento de mais de 30% do orçamento familiar com aluguel da moradia); e) déficit por depreciação do estoque de moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006). Vale destacar, que, estes componentes sofrem algumas variações metodológicas, devido a (à) disponibilidade de dados e aperfeiçoamento conceitual. A inadequação habitacional corresponde às moradias “que não proporcionam a seus moradores condições desejáveis de habitabilidade” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006, p. 8), ou melhor, diz respeito a “problemas na qualidade da habitação, não implicando, contudo, na necessidade de novas construções” (BRASIL, 2009b, p. 84). São consideradas como inadequações habitacionais as seguintes situações: a) domicílios com carência de infraestrutura (ausência de abastecimento por rede de água e/ou solução de esgotamento sanitário e/ou energia elétrica e/ou coleta de lixo); b) domicílios com adensamento excessivo de moradores (mais de três moradores por dormitório); c) domicílios sem unidade sanitária exclusiva; d) domicílios com problema de natureza fundiária (BRASIL, 2009b).

cional no território paraense, apesar de apresentarem algumas diferenças metodológicas para cálculo destes indicadores¹⁴.

A Tabela 02 apresenta os dados do déficit habitacional em 2000 e 2010, comparando as duas metodologias aplicadas. Observa-se que pela metodologia inicial, o déficit habitacional no Pará teve uma redução de 14,5%, devido à queda dos componentes domicílios improvisados, rústicos e cômodos. Na segunda metodologia, a comparação entre 2000 e 2010 indica aumento de 5% do indicador, devido ao crescimento dos componentes “famílias conviventes”, “adensamento excessivo em domicílios alugados” e, principalmente, “ônus excessivo com aluguel”.

Tabela 02 - Comparação do déficit habitacional segundo metodologia de 2000 e de 2010.

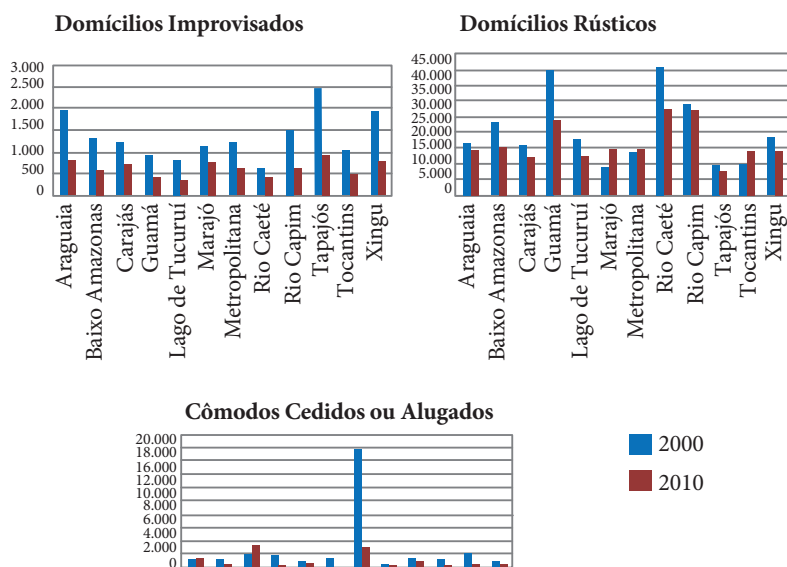
Déficit/componentes	Metodologia aplicada em PARÁ, 2009			Metodologia aplicada em PARÁ, 2014		
	2000	2010	Var%	2000	2010	Var%
Domicílios Improvisados	15.708	7.204	-54,1	15.708	7.204	-54,1
Domicílios Rústicos	236.799	190.885	-19,4	236.799	190.885	-19,4
Cômodos	32.407	11.105	-65,7	32.407	11.105	-65,7
Famílias conviventes	190.161	197.142	3,7	123.605	157.579	27,5
Ônus Excessivo com Aluguel	-	-	-	5.032	35.841	612,3
Adensamento em Domicílios Alugados	-	-	-	14.844	27.477	85,1
Total do déficit habitacional	475.075	406.336	-14,5	402.199	423.437	5,3

Adaptado de: PARÁ, 2014.

14 Segundo o PEHIS, a comparação do déficit habitacional entre 2000 e 2010, deve considerar alguns cuidados, visto que para o ano de 2000, por motivos de disponibilidade de dados e metodologia adotada, foram calculados como componentes: domicílios improvisados, domicílios rústicos, cômodos e famílias conviventes (considerando o universo). Para o ano de 2010 foram calculados como componentes: domicílios improvisados, domicílios rústicos, cômodos, famílias conviventes (considerando apenas aquelas que estão nessa situação involuntariamente), ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios alugados, atendendo à metodologia oficial mais atualizada (PARÁ, 2014).

Observando alguns dos componentes do déficit habitacional por Região de Integração do Estado do Pará, temos ainda as constatações de que a dinâmica de crescimento ou redução desses componentes não ocorre da mesma forma no território estadual (ver Gráfico 07).

Gráfico 07 – Componentes do Déficit Habitacional: “Domicílios Improvisados”, “Domicílios Rústicos” e “Cômodos Cedidos ou Alugados” por Região de Integração no Pará: comparação 2000 e 2010.



Elaborado a partir de PARÁ, 2009; PARÁ, 2014.

O componente “domicílio improvisado” teve uma importante queda em todas as Regiões de Integração entre 2000 e 2010, reduzindo para mais que a metade em nove das doze regiões, com maior destaque para Tapajós (-62%), Rio Capim (-61%) e Xingu (-61%). Já o componente “domicílios rústicos” indicou ampliação nas regi-

ões Marajó (67%), Tocantins (45%) e Metropolitana (8%) e redução nas outras regiões, com média de 25%, chegando a 40% na região Guamá, 34% no Baixo Amazonas e 33% nas regiões Lago de Tucuruí e Rio Caeté. Por fim, o componente “cômodos cedidos ou alugados” apresentou ampliação nas regiões Araguaia (18%) e Carajás (57%), e redução nas demais regiões, em média menos 67%, destacando-se as regiões Marajó (-90%), Metropolitana (-82%) e Guamá (-80%).

No que se refere à evolução das inadequações habitacionais no Pará entre os anos 2000 e 2010, conforme Tabela 03, observa-se uma queda de 23% quanto ao adensamento excessivo e 33% nos domicílios sem banheiro. A maior diminuição se apresenta quanto à inadequação fundiária, chegando a menos 68% em 2010. No entanto, vale ressaltar que este indicador é o metodologicamente mais frágil, visto que a condição de regularidade do domicílio é declarada pelo entrevistado¹⁵.

Por fim, contrário à tendência de queda, a inadequação por carência de infraestrutura no Pará cresceu expressivamente, aumentando 46% entre 2000 e 2010. Os dados sobre a carência de infraestrutura corroboram as afirmações feitas na primeira parte do texto acerca da desigualdade e seletividade no investimento da infraestrutura física e social em municípios brasileiros (SANTANA, 2012), sendo que a produção da infraestrutura física está diretamente relacionada aos interesses das empresas capitalistas no território amazônico (CARVALHO, 2012).

15 “A questão da inadequação das formas de acesso e posse da terra lida a partir de dados oficiais (Censo, PNAD/2007, tratados pela FJP), apresenta peculiaridades. Pela própria origem dos dados há tendência ao surgimento de imprecisões. Há, por exemplo, casos de domicílios auto-declarados como “próprios”, quando foram adquiridos através de transação sem registro de imóveis, sobre terra não titulada adequadamente. Há casos de domicílios auto-declarados como “cedidos” quando a posse é assente, do mesmo modo, sobre condições não estáveis do ponto de vista jurídico.” (PARÁ, 2009, p. 60)

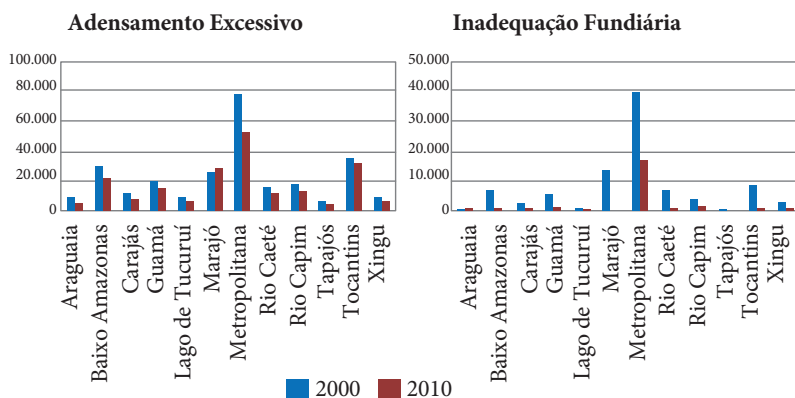
Tabela 03 - Inadequações Habitacionais no Pará: comparação 2000 e 2010

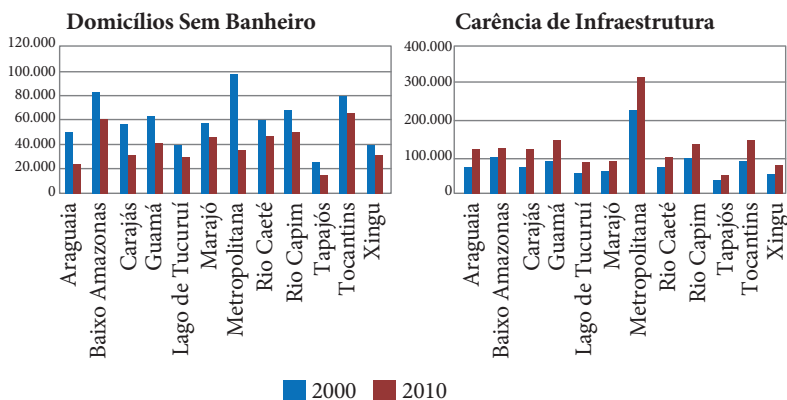
Tipos de Inadequação Habitacional	2000	2010	Var%
Inadequação por adensamento excessivo	272.282	209.921	- 23%
Inadequação fundiária	95.303	30.056	- 68%
Domicílios sem banheiro	716.829	482.285	- 33%
Domicílios com carência de infraestrutura	1.044.297	1.524.210	46%

Elaborado a partir de PARÁ, 2009; PARÁ, 2014.

Observando os indicadores de inadequação habitacional nas Regiões de Integração temos o seguinte (Gráfico 08): a inadequação por adensamento excessivo teve queda em 11 das 12 regiões de integração no Estado, com uma diminuição média de 28%, sendo as regiões em que a queda foi mais expressiva: Tapajós (-47%), Araguaia (-44%) e Metropolitana (-33%). A única região que apresentou aumento deste indicador foi o Marajó, com um crescimento de 9% de domicílios inadequados em 2010 em relação a 2000; a inadequação fundiária caiu em todas as regiões de integração, numa diminuição média de 63%.

Gráfico 08 – Inadequações Habitacionais por Região de Integração no Pará: comparação 2000 e 2010.





Elaborado a partir de PARÁ, 2009; PARÁ, 2014.

Nota-se ainda, que os domicílios sem banheiro também diminuíram em todas as regiões, mais expressivamente nas regiões Carajás (-44%), Araguaia (-51%) e Metropolitana (-63%), nas demais a queda média ficou em torno de 25%. Por fim, como já observado anteriormente, o indicador de inadequação que apresentou aumento relevante foi a carência de infraestrutura, crescendo em todas as regiões de integração, chegando a alcançar 61% no Araguaia, 59% no Carajás e Tocantins e 56% no Guamá, sendo que a região com menor crescimento desta inadequação foi o Baixo Amazonas (26%).

A análise das tendências dos indicadores habitacionais do PEHIS (PARÁ 2009; 2014) acerca do déficit e inadequação habitacional no Pará no período 2000-2010 demonstra que, no geral, houve uma melhoria na renda bruta média dos domicílios paraenses entre 2000 e 2010. Provavelmente essa melhoria está relacionada à implementação dos programas de transferência de renda do governo federal (Programa Bolsa Família), que impactaram na redução da pobreza e da extrema pobreza (18% e 19% respectivamente), não sendo resul-

tado do desenvolvimento econômico das regiões do Estado, considerando a comparação entre o crescimento da renda média bruta dos domicílios (12%) e o crescimento médio do PIB nas regiões de integração (309%).

O Programa MCMV no Pará, conforme as pesquisas citadas, ainda não tem uma produção habitacional consolidada, pois os contratos até 2010 estavam, em sua maioria, em fase de contratação ou em execução, motivo pelo qual ainda não é possível identificar o impacto desse Programa na diminuição do déficit habitacional até o ano de 2010.

Por outro lado, o aumento nos componentes do déficit habitacional relacionados com o aluguel, ou seja *adensamento em domicílios alugados e ônus excessivo com aluguel* (variação de mais de 85% e 612%, respectivamente), podem ser relacionados aos efeitos do Programa MCMV, pois apesar das obras, em sua maioria, não estarem concluídas até 2010, os efeitos sobre o valor da terra são expressivos e, conforme demonstram as pesquisas citadas, a falta de articulação do PMCMV com a política urbana provavelmente tem por consequência o agravamento dos problemas relacionados à questão fundiária.

Na grande maioria das regiões de integração do Pará houve melhorias nos indicadores relacionados à precariedade habitacional, tais como: alguns componentes do déficit habitacional (domicílios rústicos e domicílios improvisados) e as inadequações habitacionais relacionadas aos domicílios sem banheiro e adensamento excessivo. Considerando que, no período, estudado não houve, no estado do Pará, a implementação de um importante programa habitacional que pudesse expressar a melhoria dos referidos indicadores, pode-se inferir que as próprias famílias, com o incremento de sua renda mensal, investiram na melhoria de suas moradias, como a construção de casas em alvenaria (substituindo domicílios improvisados e domicílios rústicos), a ampliação de quartos e a construção de banheiros,

repercutindo na diminuição da precariedade habitacional. Desta forma, é possível inferir que a melhoria habitacional identificada em alguns componentes do déficit habitacional e inadequações habitacionais é decorrente da melhoria das condições de renda das famílias, resultantes do Programa Bolsa Família, tendo pouca relação com os investimentos e programas habitacionais implementados no Pará, particularmente o PMCMV.

Vale destacar que houve crescimento do componente domicílios rústicos principalmente no Marajó, região em que a taxa de extrema pobreza se manteve estável entre 2000 e 2010. Enquanto que o componente cômodos cedidos ou alugados demonstra um expressivo crescimento na região Carajás, provavelmente impulsionado pela explosão populacional nos municípios em que se intensificou a exploração mineral no período.

Conforme visto anteriormente, ocorreu um aumento expressivo no que se refere à inadequação por carência de infraestrutura. As Regiões de Integração onde o incremento da carência de infraestrutura foi mais significativo foram justamente as regiões que tiveram maior aumento no PIB, e que apresentam atividades econômicas relativas à exploração mineral (Araguaia, Carajás e Tocantins). Esse dado é bastante relevante, visto que a ampliação de infraestrutura é uma ação de responsabilidade do Estado e mesmo com a ampliação dos rendimentos econômicos nestas regiões e no Pará, os investimentos em infraestrutura ficaram muito aquém, agravando a questão habitacional do território paraense.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No referente à carência habitacional no Pará, os dados comparativos entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010, analisados

no PEHIS, demonstram que houve melhora em alguns indicadores habitacionais, como componentes do déficit habitacional e algumas inadequações habitacionais, porém com expressivo agravamento da inadequação por carência de infraestrutura, demonstrando uma contradição no aspecto habitacional. Essa aparente contradição é apreendida quando se analisam os dados socioeconômicos concernentes aos aspectos produtivos dos municípios paraenses onde se podem visibilizar as expressões da questão social nesse Estado, particularmente a questão da habitação.

Conforme sinalizado na primeira parte do texto, a produção de infraestrutura física e social expressa o sistema de cidades no modo de produção capitalista e articula-se à divisão social e territorial do trabalho (SANTOS e SILVEIRA, 2003; SANTANA, 2012; CARVALHO, 2012). Os dados habitacionais, especialmente os referentes à carência de infraestrutura urbana são expressões da produção do espaço regional amazônico, onde a infraestrutura física de grande porte é priorizada para implantação dos projetos de mineração, agropecuários e extração de matéria prima e exploração da força de trabalho, em detrimento da melhoria da qualidade de vida dos habitantes do Pará.

Nesse sentido, a análise demonstra que o indicador de inadequação por carência de infraestrutura cresceu em todas as regiões de integração, com destaque para a Região de Carajás, que contraditoriamente apresentou o maior crescimento no PIB entre as regiões do Pará. Os municípios envolvidos com os empreendimentos das empresas capitalistas, especialmente as mineradoras, passam a ter um crescimento demográfico que não é acompanhado da alteração significativa da renda dos habitantes considerando que no período estudado (2000/2010) a extrema pobreza representa em torno de 50% da população pobre nas Regiões de Integração em estudo.

Ao mesmo tempo, os dados sobre o IDHM, embora mostrem ter havido melhora nesse índice nos municípios paraenses, indicam uma enorme desigualdade entre os municípios que abrigam as empresas mineradoras, como é o caso de Parauapebas, com maior IDHM e Melgaço na Região do Marajó, historicamente com alto nível de pobreza e que apresentou o pior IDHM do Estado.

Os dados apresentados neste artigo demonstram que o Programa Minha Casa Minha Vida ainda não apresentou resultados expressivos na qualidade habitacional da população. Disto decorre que a melhoria nos indicadores relacionados à precariedade habitacional (domicílios rústicos, domicílios improvisados e as inadequações de domicílios sem banheiro e adensamento excessivo) estão mais relacionadas à melhoria das condições de renda das famílias, resultantes do Programa Bolsa Família. Esses dados revelam a lógica da política social do Governo Federal brasileiro no período analisado, que optou pela implementação de uma política de renda mínima em detrimento de uma política pública universal. No caso do Pará, considerando o nível de pobreza identificado neste artigo, contraditoriamente essa política de transferência de renda tem provocado uma alteração positiva mínima nas condições de moradia dos paraenses no período em estudo.

A reflexão ora apresentada revela a importância de se apreender os dados sobre a realidade habitacional no Pará como forma de contribuir no avanço das políticas públicas no Estado e na organização política dos movimentos sociais que envolvam a questão da habitação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. O intransitivo da transição: o Estado, os conflitos agrários e a violência na Amazônia. In: LÉNA, Phillippe; OLI-

VEIRA, Adélia Engrácia de (Orgs.). **Amazônia: fronteira agrícola 20 anos depois**. Belém: MPEG; ORSTOM, 1991. p. 259-290.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Resultados, Projeções, Ações**. Brasília, DF: 2009a.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Curso à distância: planos locais de habitação de interesse social**. Brasília, DF: 2009b.

_____. Controladoria Geral da União. Portal da Transparência do Governo Federal. **Programa Bolsa Família do Governo Federal**. Disponível em <http://www.portaldatransparencia.gov.br/graficos/bolsafamilia>. Acesso em 28 out. 2014a.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Disponível em www.cidades.gov.br. Acesso 15 set. 2014b.

CARDOSO, Adauto L.; ARAGÃO, Themis A.. Do fim do BNH ao **Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil**. In: CARDOSO, Adauto L. (org). O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do Desenvolvimento** - Brasil: JK -JQ. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARVALHO, Guilherme. O desafio urbano amazônico. In: SANTANA, J.V.; HOLANDA, A.C.G.; MOURA, A.S.F. **A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia**. Belém: EdUFPA, 2012.

_____. Os bancos multilaterais e o Complexo Rio Madeira. A tentativa de garantir o controle dos recursos naturais da Amazônia para o Grande Capital. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; ALMEIDA JÚNIOR, Emmanuel (Orgs.). **Conflitos sociais no “Complexo Madeira”**. Manaus: PNCSA/UEA, 2010. p. 183-214.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, n. 112. Out.dez/2012.

FIALHO NASCIMENTO, Nádia Socorro. **Amazônia e desenvolvimento capitalista**: elementos para uma compreensão da “questão social” na Região. 2006. 195 f. Tese (Doutorado em Serviço Social)- Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro - RJ.

_____; ROCHA DE SÁ, Maria Elvira. Acumulação de capital e cidades na Amazônia: produção de riqueza e negação de direitos sociais. In: GOMES, Vera Lúcia Batista; VIEIRA; Ana Cristina de Souza; NASCIMENTO, Maria Antonia Cardoso (Orgs.). **O avesso de direitos**: Amazônia e Nordeste em questão. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. CENTRO DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES (FJP). **Déficit Habitacional no Brasil**. 2. ed. Brasília,DF, 2006.

HOLANDA, A.C.G. **A nova política de habitação de interesse social no Pará (2007-2010)**: avanços e limites. 2011. 177f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento) - Universidade Federal do Pará, Belém - Pará.

LEAL, Aluisio Lins. **Uma sinopse histórica da Amazônia**. São Paulo: 1991. (mimeo.).

LIMA, José Júlio F; PONTE, Juliano P. X; RODRIGUES, Roberta M.; VENTURA NETO, Raul; MELO, Ana Carolina C. de. In: CARDOSO, Adauto L. (org). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O Social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 26, n. 1, p. 58-74, jan./mar. 2006.

NETTO, José Paulo. **Uma face contemporânea da barbárie**. III Encontro Internacional “Civilização ou Barbárie”. Serpa, 30-31 de outubro/1º de novembro de 2010.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. BR-316 Cuiabá-Santarém: geopolítica, grilagem, violência e mundialização. In: OLIVEIRA, A. U. et al. **Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da BR-163**. Brasília: CNPq, 2008.

PARÁ. Governo do Estado. **Plano estadual de habitação de interesse social: Diagnóstico habitacional - versão para discussão**. Belém: setembro de 2009. CD-ROM.

_____. Companhia de Habitação do Estado do Pará. **Síntese e atualização do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social**. Belém, 2014.

RODRIGUES, Edmilson Brito. **Aventura urbana: urbanização, trabalho e meio-ambiente em Belém**. Belém: NAEA-UFPA/FCAP, 1996.

SANTANA, Joana Valente. **Pequenas cidades na Amazônia: Desigualdade e Seletividade no Investimento da Infraestrutura Habitacional**. SANTANA, J.V.; HOLANDA, A.C.G.; MOURA, A.S.F. A questão da habitação em municípios periurbanos na Amazônia. Belém: EdUFPA, 2012.

SANTANA, Joana V.; HOLANDA, Anna Carolina G.; PERDIGÃO, Ana Klaudia de A. V.; MOURA, Aldebaran do S. F. de; MORAES, Maura Rejane L. de; SILVA NETO, João G.; OLIVEIRA, Aricarla Batista de; MAUÉS, Rogério S. Política Habitacional e Capacidade Administrativa: uma discussão a partir da realidade dos pequenos municípios no Pará. In: Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 13., 2013. Águas de Lindóia/SP. **Anais...** Águas de Lindóia: CFESS, 2013 [CD].

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

TRINDADE JÚNIOR. Saint-Clair Cordeiro da; BARBOSA, Estevão José da Silva; FIGUEIREDO, Aldrin Moura de; TAVARES, Maria Goretti. **Atlas Escolar do Pará** – Espaço Geo-Histórico e Cultural. João Pessoa, PB: Editora Grafset, 2014.

10 VIOLÊNCIA HOMICIDA E A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA: UM ESTUDO EM MARABÁ/ PARÁ¹

Laura Michele Serrão Lima Gomes
Adriana de Azevedo Mathis

INTRODUÇÃO

Na recente história da civilização, o fenômeno da violência homicida² vem alcançando patamares cada vez mais elevados. Apresenta-se essa violência como uma expressão das contradições existentes no capitalismo contemporâneo e identifica-se como uma das mais graves violações dos direitos humanos construídos historicamente. Assume, na realidade efetiva, uma forma multifacetada, multicausal e, dependendo da época e do local, aparece com distintas especificidades e singularidades.

1 Este artigo é parte do resultado de pesquisa de dissertação de mestrado intitulada “Violência Homicida e a Política de Segurança Pública no Brasil: Um estudo em Marabá”, de Laura Michele Serrão Lima Gomes, sob a orientação da Professora Doutora Adriana de Azevedo Mathis, defendida no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, no ano de 2014.

2 Para Pinzón (1971), o conceito de homicídio significa a morte de um homem por outro homem. A palavra vem do latim homicidium, composta de dois elementos: homo (homem) e caedere (cortar), do qual deriva o sufixo cidium (matar), ou seja, para violência homicida o único resultado é a morte. Na mesma direção, Hungria (1955) afirma que homicídio é o crime no qual sua ação é contra a vida, considerada a mais cruel violação do senso moral médio da humanidade civilizada. O homicídio é considerado como a mais brutal das violências, pois leva à morte outra pessoa.

De acordo com o *Global Study on Homicide* 2013, documento elaborado pelo Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crimes (UNODC), registra-se, em pleno século XXI, um exponencial crescimento do fenômeno da violência homicida, atingindo-se em 2012 a marca de 437 mil homicídios no mundo³.

No Brasil também se observa o crescimento exacerbado da violência homicida, principalmente entre a população jovem do sexo masculino⁴, que aparece não apenas como vítima, mas também como agressor. Estudos de instituições governamentais e não governamentais brasileiras comprovam, através de dados quantitativos, o crescimento de crimes e de violações dos direitos humanos vivenciados pela sociedade brasileira, que geram medo e insegurança na população em geral.

Como afirma Pochmann (2004), no Brasil, o conjunto de mortes violentas constitui a principal causa de mortalidade na faixa etária de 5 a 39 anos. Desse conjunto, as mortes ocasionadas por homicídios, somente entre os jovens de 15 a 24 anos, além de possuírem maior

3 Segundo o documento, 79% das vítimas de homicídios são homens (taxa quatro vezes maior que os homicídios na população de mulheres), e as taxas mais altas encontradas referem-se à América (taxa de 30,0 para cada 100 mil homens). Importa sinalizar que, para a Organização Mundial de Saúde (OMS), o índice de homicídios acima de 10,0 para 100 mil habitantes é considerado epidemia, situação que indica a permanência das contradições e desigualdades sociais que compõem a realidade vivenciada por grande parte dos municípios brasileiros.

4 As diferenças são significativas quando se relacionam os percentuais por sexo, destacando-se os homens como a maioria das vítimas de homicídios quando comparado às mulheres; soma-se a isto a faixa etária, situada entre a população jovem, ou seja, são indicativos de que a maioria das vítimas de homicídios tem sexo e idades determinados: jovens de 15 a 29 anos do sexo masculino. Fonte de dados nacionais, o Sistema de Informação em Mortalidade do Sistema Único de Saúde - SIM/DATASUS -, do Ministério da Saúde, demonstra que os jovens somavam mais da metade dos 52.198 mortos por homicídios em 2011 (27.471, equivalente a 52,63%), dos quais 71,44% eram negros e 93,03% do sexo masculino. Essa situação ratifica a realidade brasileira sobre os percentuais de homicídios permanecerem majoritariamente entre os homens negros e jovens, apontando para um contexto que se agrava de forma semelhante em âmbito global.

significância relativa, vêm crescendo a cada ano, conforme atestam diversos estudos realizados no país. Comparando-se os números apurados em todos os estados para o período entre 2000 e 2012, identifica-se na região norte, no estado do Pará, o maior índice de mortes por homicídio. No ano de 2000, ocorreram 806 homicídios e, após dez anos, esse número subiu para 3.261, ou seja, houve um aumento de 304,5%⁵.

A temática do crescimento da violência homicida no país, objeto de discussão política recente⁶, foi incorporada à agenda governamental brasileira a partir das inúmeras demandas dos movimentos sociais organizados, que apontam e caracterizam os altos índices de violência como um verdadeiro “extermínio da população jovem”. Importa sinalizar que esse fenômeno atinge não apenas as grandes cidades do país, mas também os municípios localizados no interior dos estados, como o município de Marabá, localizado no sudeste do Pará, que, nos últimos anos, apresentou os mais altos índices de violência homicida⁷.

Segundo o Ministério da Saúde e o *Mapa da Violência*⁸, como afirma Waiselfisz (2014), Marabá encontra-se na 37ª posição no *ranking nacional*, com taxa de homicídios de 158.8 em cada 100 mil

5 Segundo o SIM/DATASUS/MS e o Mapa da Violência 2014, o Pará assumiu em 2012 a 7ª posição no quadro dos estados mais violentos do Brasil referente à taxa de homicídios, perdendo apenas para os estados de Alagoas, Espírito Santo, Ceará, Goiás, Bahia e Sergipe.

6 Em 2013, a então presidenta do Brasil, Dilma Roussef, através dos meios de comunicação de massa, deixou clara a sua preocupação com os altos índices de violência no país.

7 Em 2010, Marabá ocupava o 3º lugar no ranking nacional e o 1º lugar no estado do Pará quanto ao número de homicídios. Nas pesquisas realizadas referentes ao ano de 2012, o município posicionou-se em 37º e 3º lugar, respectivamente.

8 O *Mapa da Violência 2014* toma para análise os índices do ano de 2012.

habitantes⁹. O perfil da vítima de homicídios em Marabá, quando se considera o sexo e a faixa etária, segue o mesmo padrão do Brasil.

Estudo realizado por Silveira Junior (2013) sobre o perfil dos homicídios em Marabá¹⁰, de janeiro de 2010 a setembro de 2013, identifica 94,16% das vítimas de homicídio como do sexo masculino; 33,86% com idade entre 18 e 24 anos e 18,25% na faixa etária de 25 a 29 anos.

Com base no exposto, a pesquisa apresentada neste artigo tem como objetivo a análise da violência homicida no município de Marabá, localizado no sudeste do estado do Pará, a partir da visão dos sujeitos que trabalham na área de gestão da política de segurança pública e dos representantes das organizações da sociedade civil que atuam na defesa de direitos humanos na região.

Durante a realização da pesquisa, utilizou-se como recurso metodológico observação *in loco* e entrevistas semiabertas¹¹ tanto com os sujeitos que trabalham diretamente nos órgãos de gestão da política de segurança pública do município de Marabá – Secretaria Municipal de Segurança Pública Institucional (SMSPI); Superintendência da Polícia Civil (SPC); Centro de Recuperação Agrícola Mariano Antunes (CRAMA); e Justiça Federal – quanto com aqueles que atuam em organizações da sociedade civil, tais como Ordem dos

9 O *Mapa da Violência 2014* apresenta o ranking nacional da taxa de homicídio dos 100 municípios com mais de 10.000 habitantes.

10 Ressalta-se, como característica da violência em Marabá, que a maioria dos homicídios é realizada pelos próprios jovens, considerando-se, neste caso, o acusado que se encontra preso. Além disso, os maiores índices de criminalidade ocorrem no bairro Nova Marabá, localizado no centro e com infraestrutura adequada de serviços privados e públicos, contrapondo a ideia de alguns autores que afirmam que os maiores índices de violência encontram-se nos bairros periféricos.

11 Foram realizadas sete entrevistas: quatro com gestores da área de segurança pública do município e três com representantes da sociedade civil.

Advogados do Brasil (OAB); Pastoral da Juventude da Igreja Católica (PJ) e o Movimento Debate e Ação¹².

1 DISCUSSÕES CONCEITUAIS ACERCA DE VIOLÊNCIA E JUVENTUDE

Antes de abordar a temática da violência homicida e a política de segurança pública em Marabá, objeto desta pesquisa, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre os conceitos de violência e de juventude, que norteiam a pesquisa e iluminam a problemática em pauta.

Determinados estudiosos¹³ compreendem o fenômeno da violência nas sociedades atuais a partir da discussão de aspectos objetivos e subjetivos que envolvem a temática. Neste trabalho, contudo, privilegia-se a apreensão do conceito de violência em sua forma mais objetiva, mais concreta, perceptível no quadro das relações sociais.

Como assevera Minayo (2005), não existe uma definição precisa e cabal para a violência; o que existem são vários conceitos que podem coincidir ou divergir. Trata-se de um fenômeno complexo, multicausal, com particularidades e singularidades determinadas por contextos históricos específicos. No Brasil, segundo a autora, a distribuição e a expressão da violência não se apresentam com uma totalidade homogênea, mas com fortes componentes de classe, gênero, faixa etária, ocupação de espaços degradados da cidade e exclusão social das vítimas. Desse modo, a violência aparece como um resultado

12 Movimento criado a partir de um grupo de alunos e alunas da UFPA que fazem movimento estudantil. Atua em duas frentes de trabalho: com as demandas dos estudantes dentro da universidade e a outra vinculada a movimentos sociais como o MST. Nossas entrevistas foram realizadas com esta segunda frente, uma vez que também atuam na defesa da juventude negra, junto com a pastoral da juventude e outras.

13 Ver as análises de Slavoj Žižek, em “Violência: seis reflexões laterais”, publicada em 2014.

dos processos de desigualdades sociais intrínsecos à formação social brasileira.

Conforme argumentam Adorno e Dias (2014), o crescimento da violência não diz respeito somente à realidade brasileira, mas tornou-se um fenômeno global, com particularidades locais e específicas e, dependendo do lugar, atinge limites humanamente insuportáveis. Assim sendo, a ascensão da violência e dos crimes urbanos não é privilégio apenas de determinadas metrópoles brasileiras e segue as tendências de urbanização mundiais, que atingem as médias e pequenas cidades de cada país.

Na mesma direção, Dornelles (2011) evidencia que a violência nunca se apresentou de forma tão disseminada e como realidade marcadamente presente em sociedades contemporâneas. Trata-se de uma violência que se expressa de diferentes formas e se expande por diversos espaços da sociedade, muitas vezes sem causa aparente. Desse modo, segundo o autor, a cultura da violência e a sua banalização criam um ambiente onde se tem a impressão de que ela aparece como um fim em si mesmo, com um valor intrínseco, expressando-se apenas como uma prática de violência aparentemente sem motivação, muitas vezes de forma lúdica.

Ainda de acordo com este estudioso do fenômeno da violência, existe uma relação direta entre a transnacionalização dos processos produtivos, a sua ideologia neoliberal e a generalização da violência. Para ele, direta ou indiretamente, a violência se alimenta das desigualdades e tais desigualdades produzidas pela globalização hegemônica neoliberal expandem a exclusão social, a precarização da vida, por meio da abstenção do Estado, o que contribui para a generalização da violência. Wieviorka (1997) compartilha dessa opinião de Dornelles e acredita que a novidade em relação à temática é que o fenômeno da violência pode ser visto, ao mesmo tempo, de forma globalizada e localizada.

Almeida (2004) afirma que na sociedade brasileira a violência se expressa de formas variadas e envolve sujeitos com inserção determinada no conjunto de relações sociais concretas, constituídas em uma cultura particular que institucionaliza os processos de violência no país. Para a autora, a violência se instala na vida social e se dirige a indivíduos que corporificam relações sociais determinadas. Nesse sentido, no Brasil, a violência e a criminalidade são produtos de relações históricas advindas desde o processo de colonização, profundamente marcadas por um passado escravocrata recente¹⁴.

Dessa forma, a cultura da violência faz parte de espaços íntimos e coletivos da vida social, enraizada em uma forma de sociabilidade que permite ao estado brasileiro utilizar, frequentemente, a coerção e a repressão contra a população para conter as situações de conflitos sociais, deixando de lado as garantias constitucionais em torno da defesa dos direitos humanos. De acordo com esse pensamento, a violência é estrutural e está na base da sociedade. Independente de ser física, psicológica ou simbólica, a raiz da violência, no caso da sociedade brasileira, está no cerne das desigualdades sociais.

Segundo Soares (2004), o Brasil está vivenciando um verdadeiro genocídio. A violência tem se tornado um flagelo para toda a sociedade, difundindo o sofrimento, generalizando o medo e produzindo danos econômicos e sociais profundos. Como assevera o autor, a violência homicida, na sociedade brasileira, apresenta características próprias e similares de um determinado sujeito: “sobretudo são os jovens, pobres e negros do sexo masculino¹⁵, entre 15 e 29 anos, que

14 Essa herança escravocrata deixa marcas profundas que podem ser observadas principalmente na atuação policial. Em sua maioria estas ações perpassam reciprocamente a questão de classe, raça e gênero e potencializam as relações sociais contraditórias, reproduzindo a estrutura de exploração e dominação da sociedade capitalista.

15 Para Muchembled (2012), os altos índices de violência entre os homens são explicados por modelos culturais imperativos que indicam que a brutalidade é característica do sexo

têm pagado com a vida o preço da insensatez coletiva” (SOARES, 2004:130).

Destarte, Cara e Gauto (2014)¹⁶ compreendem que, entre os jovens, existe uma clara relação entre violência homicida e desigualdades sociais. Para os autores, os centros urbanos criam expectativas de vida e necessidades para a população, sem que haja o pronto atendimento das demandas sociais. Ademais, a juventude fica mais exposta aos efeitos da mídia escrita e falada e aos apelos da sociedade de consumo, mas não possuem as condições econômicas e sociais imprescindíveis para satisfazer as necessidades impostas pelas relações fetichizadas no capitalismo. Por fim, a maioria dos jovens das periferias não tem acesso a trabalho, educação, cultura e lazer, o que os torna profundamente vulneráveis às situações de violência.

Na atualidade, é negada ao jovem pobre, oriundo das camadas mais baixas da sociedade, a condição de sujeito de direitos. E os atos violentos por ele praticados são expressões de um sintoma social, próprio da sociedade atual, marcada pela degradação social e ruptura dos laços comunitários. Dessa forma, como argumenta Fraga (2006), os homicídios entre os jovens não podem ser considerados apenas como conflitos interpessoais e, dia após dia, ganham o caráter de extermínio de uma “população supérflua”¹⁷.

masculino.

16 Os autores partem da compreensão de juventude da UNESCO (2004, p.26) que identifica “juventude é uma construção social relacionada também a diferentes formas de ver o outro, inclusive por estereótipos, momentos históricos, referências diversificadas e situações de classe, gênero, raça etc”. Desse modo, a juventude, não pode ser definida exclusivamente pela faixa etária, mas também pelas experiências sociais, culturais, econômicas e políticas que vão influenciar diretamente o desenvolvimento individual e social da forma de se relacionar com o mundo.

17 O autor se apropria dos estudos de Hannah Arendt, para quem população supérflua é aquela que pode ser eliminada, considerando-se que já foi excluída da convivência humana. Para o autor, a violência tem como característica a impossibilidade de construção de uma

2 VIOLÊNCIA HOMICIDA EM MARABÁ E POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

No processo de execução da pesquisa, buscou-se relacionar o fenômeno da violência homicida com a política de segurança pública. Destarte, importa ressaltar que a segurança pública no município de Marabá traz as marcas de um modelo de política de segurança pública vigente no Brasil desde o processo de colonização do país, marcado por um passado escravocrata permeado por práticas autoritárias e conservadoras.

No período ditatorial militar brasileiro, compreendido entre anos 60 e 80 do século XX, com a instauração de uma autocracia burguesa e a intensificação dos processos autoritários no país, expressam-se as mais diversas formas de violação de direitos humanos. Nesse contexto, a Política de Segurança Pública Nacional foi desenvolvida e executada por grupos conservadores cujas ações autoritárias caracterizam-se pelo não questionamento da ordem e da estrutura do sistema em vigor.

Com o processo de democratização da sociedade brasileira nas últimas décadas do século passado, e a consolidação da Constituição Federal de 1988, que implicou inúmeros avanços na área social, observa-se o reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, da necessidade de implantação de uma política de segurança pública voltada para garantia dos direitos dos cidadãos.

Diante dessa perspectiva, nos anos 2000, foram implementadas pelo governo federal mudanças significativas na área social e alterações na forma de pensar a segurança pública no país, a partir dos Planos Nacionais de Segurança Pública, principalmente no que se refere à defesa dos direitos humanos e ao direito à participação política da sociedade civil organizada através dos movimentos sociais.

Nesse período, ressalta-se o reconhecimento oficial, por parte do Estado brasileiro, dos altos índices de violência homicida no país, principalmente entre os jovens negros e pobres. Tal fato resultou em inúmeras ações estatais, entre as quais destacam-se a aprovação do Estatuto da Juventude (2013) e a criação do Programa Juventude Viva.

Mesmo com os avanços recentes da política de segurança pública implementada no país, pautada na garantia de direitos humanos, permanece o enfrentamento da violência através de meios repressivos e coercitivos. Desse modo, apesar da institucionalização de programas, projetos e ações voltadas para o controle da violência homicida, observa-se pouca efetividade prática, particularmente no que se refere aos elevados índices de homicídios entre a juventude, o que é considerado pela Organização Mundial de Saúde como uma verdadeira epidemia.

Fundamentado nas ideias anteriores, parece claro que a forma como vem sendo pensada e implementada a política de segurança pública nacional impacta, sobremaneira, no problema do crescimento da violência homicida no município de Marabá. Contraditoriamente, vale a pena indicar que Marabá foi o primeiro município do Pará a instituir uma Secretaria Municipal de Segurança Pública e atua como Núcleo de Gestão Integrado, com o objetivo de articular políticas e serviços através da junção de vários órgãos públicos municipais na busca de soluções para o problema da violência entre os jovens no município, em consonância com o que se estabelece no Plano Nacional de Segurança Pública Nacional com Cidadania.

Contudo, para compreender as características do fenômeno da violência homicida em Marabá, faz-se necessário pontuar algumas características do município, as quais encontram-se relacionadas à sua história de intenso e rápido processo de urbanização e exploração capitalista, marcado pela violência e com sérias repercussões para a população local.

Como expõe Trindade Júnior (2011), existe uma nova dinâmica de urbanização das cidades da Amazônia, que muda o padrão de organização e produção do espaço. Desse modo, o dinamismo social, econômico e político na região evidenciam as estratégias que, ontem e hoje, visam a acúmulos, consolidam permanências e geram disparidades acentuadas nas desigualdades sociais cada vez mais intensas em cidades como Marabá.

Nesse panorama, Marabá, polo de desenvolvimento da região e do estado do Pará, expressa inúmeras contradições próprias do modelo de exportação vigente no país: de um lado, o município produz inúmeras riquezas por meio da extração dos recursos naturais existentes na região, que nem sempre são revertidas em prol da população local; de outro, identifica-se o aprofundamento de uma miséria sem precedentes e uma sucessão de problemas sociais, tais como o acirramento de desigualdades sociais¹⁸, a prática do trabalho escravo e a existência de diversas formas de violência.

Importa sinalizar que a questão da violência, conforme exposto anteriormente, não é um fenômeno novo no município de Marabá. O que chama a atenção na atualidade é a forma como essa violência se expressa na realidade, incindindo, principalmente, na vida dos jovens negros do sexo masculino¹⁹. Esses dados são confirmados pela pesquisa de campo realizada neste trabalho quando trata dos homicídios ocorridos no município.

18 Como observa Ianni (2004), na era neoliberal todos permanecem inseridos em um novo mapa do mundo que apresenta dois lados da mesma moeda: o progresso e a *decadência*. Na realidade de Marabá, a decadência é visível nos altos índices de homicídios.

19 De acordo com Silveira Junior (2013), 75,57% dos homicídios ocorridos em Marabá têm como causa principal o ódio e/ou a vingança. E, nesses casos, o conceito de vingança pode ser traduzido como “pistolagem”, uma prática comum na região. Também o autor evidencia que a ausência de informações, ou informações incompletas, registradas nos boletins de ocorrência pelo oficial da área dificulta os trabalhos e não ajuda a traçar um retrato fiel das vítimas.

3 DIFERENTES PERSPECTIVAS SOBRE A VIOLÊNCIA HOMICIDA E A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA EM MARABÁ

Durante a realização desta pesquisa, foram abordados os seguintes temas em relação à violência homicida e a política de segurança pública em Marabá: (1) a compreensão da política de segurança pública no município através de programas, projetos e ações; (2) a percepção dos sujeitos sobre o reconhecimento oficial por parte do Estado sobre os índices de violência em Marabá relacionados à população jovem, pobre e negra; (3) a visão da atuação da polícia a percepção dos sujeitos entrevistados sobre a atuação da polícia no que diz respeito à violência homicida entre jovens; (4) a relação entre o intenso processo migratório e a existência da violência homicida em Marabá; (5) a relação entre o crescimento da violência homicida e o aumento do número de encarceramentos em Marabá.

No que se refere à compreensão da política de segurança pública no município de Marabá através de programas, projetos e ações municipais na área para o enfrentamento da violência homicida, a maioria dos entrevistados informou conhecer algum tipo de ação. Todavia, as narrativas oscilaram entre a negação e a afirmação de conhecimento acerca de programas, projetos e ações na área de segurança pública existentes no município.

Nesse contexto, identifica-se uma defesa da ideia de legitimação da violência²⁰ por parte do Estado, na realidade atual. Com exceção de alguns entrevistados²¹, observa-se, na maioria das entrevistas rea-

20 É possível observar, no texto de Souza (2008), a legitimidade do “monopólio legítimo da violência” por parte do Estado. Existe em algumas cidades a ação conjunta de traficantes e grupos de extermínio paramilitares, que disputam com as instituições estatais o poder e a “defesa da ordem”.

21 Merece destaque a fala do gestor da SMSPI, quando questionado sobre os tipos de ações

lizadas, um reforço ao discurso hegemônico conservador que concebe as ações da segurança pública a partir da coerção e da repressão, as quais, por esse caráter, não valorizam as atuações de cunho preventivo da área da segurança pública e/ou pouco a elas se referem.

Na fala do entrevistado da SPC (“informação verbal”)²² parece claro que a inexistência da articulação entre as instituições governamentais do estado pode explicar a permanência dos altos índices de violência na região. Na mesma linha de pensamento, o entrevistado da Justiça Federal (“informação verbal”)²³ argumenta: “a questão social me parece uma agenda pobre. Não significa nada, nem se dão conta disso,[elite política e e economica do Estado e do município] isso não faz parte da pauta pública municipal de Marabá”. As ações públicas incidem, principalmente, sobre a questão econômico-financeira relacionada ao aumento da exportação de *commodities* na região. Desse modo, o entrevistado defende a necessidade de investimentos na área de políticas públicas sociais e de maior integração e articulação entre os órgãos públicos no enfrentamento da violência no município de Marabá.

No que se refere à percepção dos sujeitos coletivos da sociedade civil entrevistados sobre o reconhecimento oficial por parte do Estado sobre os índices de violência em Marabá relacionados à

realizadas na área de segurança pública. Ele faz referência ao projeto “Guarda Mirim”, realizado, principalmente, nos meses de férias escolares, em que crianças e adolescentes ficam sob responsabilidade da Guarda Municipal, assistem a vídeos, palestras e participam de brincadeiras de cunho preventivo. Para o gestor entrevistado, essas ações são “feitas de forma preventiva, dando oportunidade para que aquele jovem não fique ali numa situação em que não tenha nada para fazer, para então beber, drogar, traficar ou enveredar pelo crime” (SMSPI, 2013).

22 SPC. Entrevista II. [agosto. 2013]. Entrevistador. Laura Gomes. Marabá, 2013. 1 arquivo. mp3. (35 minutos).

23 JF. Entrevista IV. [agosto.2013] . Entrevistador. Laura Gomes. Marabá, 2013. 1 arquivo. mp3. (70 minutos).

população jovem, pobre e negra, a maioria dos entrevistados alega que, embora o governo admita essa realidade e proponha políticas com ações voltadas para o enfrentamento dessa questão, tais ações são tímidas e não conseguem atingir transformações efetivas no município.

Segundo o representante do Movimento Debate e Ação (“informação verbal”)²⁴, o reconhecimento da violência pelo Estado não traz mudanças para a localidade. Ele afirma que “uma coisa é o estado reconhecer, outra coisa é o estado fazer”. O entrevistado do CRAMA (“informação verbal”)²⁵ compreende que o controle da violência homicida no município ocorrerá quando outras políticas públicas sociais, além da segurança pública, estiverem atuando com “eficiência”.

De acordo com o entrevistado da PJ (“informação verbal”)²⁶, a riqueza produzida na região não é revertida em benefícios para a ²⁷população local, principalmente quando se comparam o valor do PIB regional e a qualidade de vida da população local: “[...] o desenvolvimento lá é superior à taxa nacional, o PIB cresce mais, então tem riqueza, só não está sendo dividido, redistribuído, de forma que essa violência chegue nisso [...]”.

24 MDA. Entrevista VII. [agosto.2013] . Entrevistador. Laura Gomes. Marabá, 2013. 1 arquivo. mp3. (25 minutos).

25 CRAMA. Entrevista III. [agosto.2013] . Entrevistador. Laura Gomes. Marabá, 2013. 1 arquivo. mp3. (38 minutos).

26 PJ. Entrevista VI. [agosto.2013] . Entrevistador. Laura Gomes. Marabá, 2013. 1 arquivo. mp3. (54 minutos).

27 Sá e Nascimento (2012, p.202) afirmam que “os processos de transformação, pelas empresas multinacionais, de matérias-primas não revertem em dividendos para a população local, ao contrário, têm como consequência expropriação, aculturação e pauperização”.

No ítem que se refere à visão sobre a atuação policial no município frente à violência homicida entre jovens, todos os entrevistados concordam que a atuação da polícia se faz presente através da força e da repressão do Estado. Destarte, a maior parte dos entrevistados, principalmente aqueles vinculados às ONGs da área de direitos humanos, admitem que as ações de segurança pública privilegiam ações de cunho repressivo e coercitivo.

O entrevistado da OAB (“informação verbal”)²⁸ e o entrevistado da SPC compreendem que as ações de segurança pública com caráter inibidor e coercitivo podem somente conter a violência, porém são insuficientes. Eles afirmam que as estruturas policiais do município de Marabá, como a Polícia Civil, a Polícia Militar e a Guarda Municipal, não apresentam um contingente necessário de homens para dar conta do volume dos casos de violência na cidade.

Alguns entrevistados afirmam que os tipos de ação das polícias civil e militar incidem principalmente na repressão e são insuficientes considerando o tamanho da população no município. Também alegam que os policiais não estão preparados para atuar junto aos jovens. Diferentemente, o entrevistado da SMSPI (informação verbal)²⁹ defende que a forma de prevenir os altos índices de violência letal no município seria mediante um trabalho ostensivo de policiamento nas ruas e a instalação de sistema de vídeo e monitoramento: “ (...) a polícia tem que estar de forma ostensiva, sendo visualizada, com o objetivo de impedir que o jovem ou qualquer outra pessoa cometa um delito”.

28 OAB. Entrevista V. [agosto.2013] . Entrevistador. Laura Gomes. Marabá, 2013. 1 arquivo. mp3. (65 minutos).

29 SMSPI. Entrevista I. [agosto.2013] . Entrevistador. Laura Gomes. Marabá, 2013. 1 arquivo. mp3. (80 minutos).

As informações obtidas durante a pesquisa apontaram para a existência de denúncia de extermínio da população masculina jovem, pobre e negra, no município de Marabá. Diante dessa questão, o entrevistado da SMSPI, apesar de considerar altas as taxas de violência homicida em Marabá, nega, por meio de um discurso institucional, essa possibilidade. Na mesma direção, o entrevistado da OAB também nega a possibilidade de qualquer tipo de extermínio e não leva em consideração, na sua resposta, as estatísticas oficiais divulgadas pelos institutos de pesquisa do governo brasileiro.

Diferentemente do discurso dos entrevistados da SMSPI e da OAB, os entrevistados da PJ e do Movimento Debate e Ação reconhecem a realidade vivenciada pela população jovem, masculina e negra e afirmam que os elevados índices de mortes, nesse segmento social em particular, pode ser considerados como uma situação de extermínio e que esta é uma realidade que precisa ser enfrentada pelo Estado brasileiro com ações preventivas³⁰.

Um dos entrevistados revela que o objetivo dos grupos de extermínio em Marabá é promover “uma limpeza”, ou seja, retirar da sociedade o jovem envolvido com drogas, com pequenos furtos ou com a criminalidade de modo geral. Este tipo de ação é ainda hoje utilizado por algumas minorias, que se pautam em ações truculentas e de desrespeito aos direitos humanos, pois inferem a certeza da impunidade, uma vez que fazem parte da elite econômica e política de Marabá, e por isso a justiça não os coíbe de tais atos. Ademais, como expõe outro entrevistado, a polícia militar da região está nas

30 Diante dessa situação, algumas das ações apontadas pelos entrevistados como as mais eficientes e eficazes no município foram principalmente aquelas de cunho preventivo. Nesse sentido, destaca-se que o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania articula políticas de segurança com ações sociais e prioriza a prevenção juntamente com estratégias de ordenamento social e segurança pública.

mãos de uma “elite retrógrada”, o que dificulta a apuração dos responsáveis pelos crimes de mandos na região.

No que concerne à existência da relação entre o crescimento da violência homicida e os processos migratórios³¹ em Marabá, a maioria dos entrevistados faz referência ao papel sócio-histórico desempenhado pela região. Indicam o processo migratório como o maior responsável pela grande demanda de infraestrutura e de serviços sociais e apontam a migração pelo trabalho, em Marabá, como a causa de graves problemas na área social, o que pode gerar situações de violência. É notório que a cidade de Marabá é um polo atrativo de jovens em busca de trabalho e de melhores condições de vida em decorrência das transnacionais³² que se estabelecem na região.

Determinados sujeitos entrevistados na pesquisa, como o representante da OAB, reproduzem um discurso discriminatório existente na sociedade local em relação aos migrantes nordestinos, que são vistos de forma inferiorizada em relação aos migrantes provenientes do sul e sudeste do Brasil. Na maioria das vezes, os migrantes nordestinos são apresentados como mão de obra desqualificada, que desempenham atividades precarizadas e são identificados pelo estereótipo³³ de “beberrões”. O mesmo acontece com os migrantes oriundos da própria região amazônica, que são vistos como “pregui-

31 Na região amazônica, os fluxos migratórios são processos históricos que tiveram início antes da exploração da borracha. Segundo Sá e Nascimento (2012, p.205-206), “o resultado do intenso fluxo migratório para a região amazônica produziu consequências de várias ordens, refletindo especialmente no crescimento das cidades”. Vale ressaltar que o processo migratório vivenciado na Amazônia foi incentivado pelo próprio Estado, usava-se inclusive o slogan “homens sem-terra para terras sem homem” para atrair homens disponíveis ao trabalho.

32 Como por exemplo, a transnacional Vale, que desenvolve atividades de mineração na região de Carajás.

33 Silva (2006) faz referência à construção de estereótipos discriminatórios com conteúdos pejorativos e representações irônicas e desiguais entre os grupos regionais de migrantes. Há uma condição de subalternidade enraizada entre norte/nordeste e sul/sudeste.

çosos”. Em comparação, os migrantes da região sudeste são definidos a partir de outros critérios, sem tom pejorativo e discriminatório. Em muitos casos, esses migrantes são tomados como referência na região e são apontados como aqueles que realizam o papel de profissionalização da mão de obra no município.

Por fim, quanto à relação entre a violência homicida e o crescimento do número de encarceramentos em Marabá, os entrevistados ponderam que o crescimento dos índices de violência em Marabá se reflete diretamente no sistema carcerário do município³⁴. Essa realidade existente em Marabá é vivenciada pela maioria dos presídios brasileiros e incide no descumprimento da Lei de Execução Penal³⁵ e no total desrespeito aos direitos humanos.

A fala do entrevistado do CRAMA demonstra uma contradição, pois, ao mesmo tempo em que fala com orgulho sobre o modelo implantado, o qual acolhe mulheres e homens e atua com sistema fechado e semiaberto, o entrevistado sinaliza a estrutura precária do presídio, mas expõe também que o Estado não tem como abrir mão dessas vagas³⁶.

34 Basta ver o CRAMA, que foi criado como uma colônia agrícola apenas para receber internos que tinham progredido de pena para o semiaberto. Atualmente a realidade é bem diferente: o CRAMA possui 180 vagas para presos, mas sua lotação atual (setembro de 2013) é de 465 detentos, ou seja, quase o triplo de excedente da população carcerária, e ainda o Centro de Recuperação Regional de Marabá com 222 vagas. Segundo o entrevistado do CRAMA, os presos do semiaberto (proposta inicial deste presídio em Marabá) ficam em uma cozinha e em uma marcenaria que foram desativadas para serem transformadas em cela e, além disso, existe a presença de mulheres, encarceradas no mesmo presídio, apenas em celas diferentes, o que é proibido pela Lei de Execução Penal (Título IV, capítulo I, Art. 82, §1º e Art.83 § 3º).

35 De acordo com a Lei de Execução Penal nº 7210 de 1984, em seu artigo 5º, “os condenados serão classificados segundo os seus antecedentes e personalidades, para orientar a individualização da execução penal”.

36 Segundo Relatório da Susipe- Superintendencia do Sistema Penitenciário do Estado do Pará de 2014, a população carcerária paraense era de 12.612 presos para uma capacidade de 7.522, ou seja, há um déficit de 5.090 vagas no Estado. Em Marabá, 64,43% dos custodiados têm idade

Mesmo a população carcerária sendo predominantemente jovem, não existem, segundo o entrevistado do CRAMA, ações específicas para a demanda desse segmento. As ações são realizadas para todos os presos, com investimento, segundo o entrevistado, principalmente para a área educacional. Importa sinalizar que, na observação *in loco* no presídio de Marabá, fica clara a inexistência de condições de infraestrutura para realização de uma política educacional³⁷ de qualidade e que atenda as demandas existentes dos usuários dos serviços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, concomitantemente aos avanços da urbanização e da modernização, observa-se, nos centros urbanos e periferias das médias e grandes cidades, inúmeros bolsões de pobreza, em decorrência de diversos fatores, dentre os quais o desemprego e a precarização do trabalho dos serviços sociais e institucionais, o que gera condições diretas e indiretas para explosões de conflitos violentos.

No caso de Marabá, as altas taxas de violência homicida entre a população masculina jovem, negra e pobre revelam, entre outras coisas, a falta de investimentos em políticas públicas e sociais direcionadas para este segmento populacional. Identifica-se, ainda, uma desarticulação entre as políticas públicas e sociais no município diri-

entre 18 e 29 anos; além disso, 82,89% declararam-se negros ou pardos. Devido a uma situação precária no sistema carcerário em Marabá, estão sendo construídos dois presídios: o Centro de Reeducação Feminino, com 86 vagas; e a central de triagem masculina, com 292 vagas.

37 Do total da população carcerária paraense, 5,69% são analfabetos, 8,97% são alfabetizados e 57,41% têm ensino fundamental incompleto, o que demonstra que mais de 70% da população carcerária paraense tem baixa escolaridade. Confrontando estes dados, temos apenas 7% dos presos inseridos em atividades educacionais.

gidas à organização de uma rede da segurança pública na região. Na pesquisa realizada, evidencia-se falta de clareza, desconhecimento e inúmeras contradições em relação à política de segurança pública, aos seus programas e projetos e às suas ações.

Destaca-se que o modelo de desenvolvimento da cidade de Marabá está inserido na lógica de acumulação capitalista, que reproduz as desigualdades sociais. Nesse sentido, os investimentos em políticas sociais não são uma prioridade no município e não fazem parte da agenda local. As atenções estão voltadas para o modelo de desenvolvimento econômico extrativista implantado na região, que privilegia muito pouco o aspecto social.

Importante ressaltar, diante da fala da maioria dos entrevistados sobre a atuação coercitiva e repressiva policial em Marabá frente à violência homicida entre jovens, que esta realidade não é apenas uma prerrogativa desse município, mas está presente no cotidiano de várias cidades brasileiras, nas quais o Estado, através do “monopólio estatal da violência”, incentiva a atuação de “bandidos uniformizados”.

Importa também sinalizar que, na particularidade de Marabá, as ações policiais ostensivas apenas impedem que o crime ocorra naquele espaço e tempo, transferindo-o para outro momento ou lugar. Vale ainda ressaltar o caráter ideológico presente na fala de alguns entrevistados, que defendem medidas de controle social somadas às ações militares, de cunho repressivo e coercitivo, para conter a violência no município.

Com base na discussão acima, pode-se afirmar que o aumento do contingente de policiais, assim como o aumento do número de vagas em presídios, serão sempre insuficientes para “conter” as altas taxas de criminalidade. E tampouco o problema da segurança pública vai ser resolvido com o aumento quantitativo de policiais nas ruas mas, sim, com a qualificação dos agentes envolvidos na defesa dos direitos

humanos e na cidadania, como disposto no Plano Nacional de Segurança Pública Cidadã³⁸, concomitante à efetivação de outras políticas públicas e sociais.

Com base na pesquisa realizada, observa-se que a questão do “extermínio da população jovem”, como identificado no trabalho, parece naturalizada e banalizada pela própria população local, que indica os grupos que matam e os grupos que morrem na região. Também os entrevistados fazem referências aos grupos de milícias formadas por policiais e ex-policiais, grupos de comerciantes e grupos ligados à questão rural, à posse de terras, que reproduzem um discurso conservador no sentido de “acabar com a bandidagem” no município. Tudo isso indica que o crime por encomenda, correntemente denominado “pistolagem”, conhecida como uma prática antiga na região, hoje em declínio se comparada ao passado, ainda está muito presente no dia a dia da população na cidade.

A excessiva migração pelo trabalho na região é apontada também como uma das causas de graves problemas na área social, o que poderia gerar situações de violência. Como é notório, a cidade de Marabá é conhecida como um polo atrativo de jovens em busca de trabalho e de melhores condições de vida em decorrência da presença das transnacionais na região. A partir das entrevistas realizadas, percebe-se um tom discriminatório em relação, principalmente, aos migrantes de origem nordestina, o qual reproduz o racismo e o conservadorismo da sociedade brasileira.

Com relação ao problema da migração como um fator determinante para o crescimento da violência na região, alguns entre-

38 Para Souza (2008) “[...] segurança pública não deve e nem precisa ser reduzida a um ‘caso de polícia’, seja em sentido apenas repressivo, seja, mais arejadamente, em sentido ‘preventivo’. Segurança pública é a segurança do público – isto é, em uma acepção simultaneamente ampla e rigorosa, a segurança da coletividade, dos cidadãos -, seja em espaços públicos, seja em espaços privados de residência ou trabalho” (SOUZA, 2008, p.150).

vistados declaram que a implantação dos grandes projetos não foi acompanhada de políticas públicas sociais e infraestrutura (como hospitais, escolas, creches, moradias) para atender as necessidades da população, o que contribui para o aumento de conflitos e situações de violência. Desse modo, a migração acentuada na região, ao constituir uma massa de trabalhadores precarizados e desqualificados, mão de obra barata na região, beneficia, sobremaneira, o grande capital e contribui para o aumento do lucro das transnacionais instaladas na região.

Em tempos de desemprego, precarização e flexibilização do trabalho, de degradação da condição assalariada, de poucos investimentos em políticas públicas sociais direcionadas à população jovem, de empobrecimento da educação, do ócio dos trabalhadores e da inexistência de um projeto social alternativo capaz de criar interconexões e interações que portem um sentido mais coletivo, as tendências que se apresentam, como forma de reação ao sistema de mercadorias, particularmente entre os jovens da atual sociedade de consumo³⁹ excluídos dos bens e serviços, são, de um lado, a resignação e a passividade; e, de outro, a rebelião e a agressividade.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sérgio; DIAS, Camila. Monopólio estatal da violência. In: LIMA, Renato Sérgio de; RATTON, José Luiz; GHIRINGHELLI, Rodrigo (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

ADORNO, Sérgio. Crime e violência na sociedade brasileira contemporânea. **Jornal de Psicologia-PSI**. abr/jun 2002.

39 Ver as análises diferenciadas, em tempos distintos, de Castel (1998) e Standing (2011).

ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. Porto Alegre: **Sociologias**. ano 4, n. 8, jul/dez 2002, p.84-135.

ALMEIDA, Suely Souza de. Violência e Direitos Humanos no Brasil. **Revista Praia Vermelha**. Estudos de Política e Teoria Social (UFRJ), n. 11, 2004. p. 40-68.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 31 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. **Código Penal Brasileiro**: Lei n. 2848, de 07 de dezembro de 1940: institui o código penal brasileiro, Rio de Janeiro. Brasil. Código penal Brasileiro (1940). Alterado pela Lei n. 9.777, em 26.12.98. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/pt/bra/pt_bra-int-text-cp.pdf>. Acesso em: 07, out., 2013.

BRASIL. **Lei de Execução Penal**: Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984: institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008. (Série Legislação; n. 11)

BRASIL. Ministério da Justiça. **Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania**. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça. Texto Base. **1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília, 27 a 30 de agosto de 2009. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Manual de Aprendizagem**. Brasília, DF, 2007.

CARA, Daniel; GAUTO, Maitê. **Juventude**: percepções e exposição à violência. Disponível em: <www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo-2010/educacao>

-MII/25f/juventude-percepcoes.pdf>. Acesso em: 15, ago., 2014.

DORNELLES, João Ricardo W. Globalização neoliberal, direitos humanos e a violência na realidade contemporânea. In: FORTI, Valéria; GUERRA, Yolanda (org.). **Direitos Humanos e Serviço Social**: polêmicas, debates e embates. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

FRAGA, Paulo Cesar Pontes. Política, isolamento e solidão: práticas sociais na produção da violência contra jovens. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de Matos; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. 2ª ed. São Paulo: Cor- tez, 2006. p. 81-104.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao Código Penal**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1955.

IPEA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. n. 7, ago/2003. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

IANNI, Octávio. **Capitalismo, violência e terrorismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Violência: um velho-novo desafio para a atenção à saúde. **Revista Brasileira de Educação Médica**. v. 29, n.1, jan/abr 2005. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Educação Médica, 2005.

MUCHEMBLED, Robert. **História da violência**: do fim da Idade Média aos nossos dias. Abener Chiquiere (trad.). Rio de Janeiro: Forense Univer- sitária, 2012.

Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura. **Políticas Públicas de/para/com as juventudes**. Brasília: Unesco, 2004.

PINZÓN, J.B. **El homicídio**. Bogotá: Editorial Temis, 1971.

POCHMANN, Marcio. **Juventude em busca de novos caminhos no Brasil**. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Org). *Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Instituto cidadania. 2004, p.217-241.

SÁ, Maria Elvira Rocha de; NASCIMENTO, Nádia Socorro Fialho. In: GOMES, Vera Lucia Batista; VIEIRA, Ana Cristina de Souza; NASCIMENTO, Antônia Cardoso (org.). **O Averso dos direitos: Amazônia e nordeste em questão**. Recife: Ed Universitária da UFPE, 2012, p. 201-224.

SILVA, Idelma Santiago de. Fronteiras culturais: alteridade de migrantes nordestinos e sulistas na região de Marabá. **Revista Espaço Plural**. Ano VII, n. 15. 2º semestre, 2006.

SILVEIRA JR., Roberto Silva da. **Homicídio em Marabá: a desinformação da informação na construção do perfil da vítima, do agressor e do delito**. Biblioteca de Pós Graduação do IFCH-UFPA, Belém/Pará, 2013. Disponível em: <<http://www.ppgdsmc.ufpa.br/docs/dissertacoes/Disserta-Roberta-Silveira-Junior.pdf>>. Acesso em: 15, ago., 2014.

SOARES, Luiz Eduardo. *Juventude e violência no Brasil contemporâneo*. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Org.). **Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, Instituto cidadania, 2004, p.130-159.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Fobópole: o medo generalizado e a questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TRINDADE JR., Saint Clair Cordeiro da. Cidades Medias na Amazônia Oriental: das novas centralidades à fragmentação do território. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. vol.13 n. 2, nov. 2011.

United Nations Office On Drugs And Crime - UNODC. **Global Study in Homicide 2013**: trends, context, data. United Nations Publication. Sales nº14. IV. 1. Vienna: United Nations, 2014.

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2012**. Os novos padrões de violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

_____. **Mapa da violência**: os jovens do Brasil. Brasília, DF, Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Juventude, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2014. Disponível em <www.juventude.gov.br/juventudeviva>. Acesso em: 10, jul., 2014.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. **Tempo Social. Revistade Sociologia da USP**. São Paulo, vol. 9, n.1, p.5-41, maio de 1997.

II A TRAMA DA DESIGUALDADE NA METRÓPOLE DO RECIFE: HABITAÇÃO, POBREZA E TERRITÓRIO

Rosa Maria Cortês de Lima

Jorge Vinícios Silva Gondim

Stella Pereira de Freitas

Wana Cristina Lopes e Silva

Maria Magaly Colares de M. Alencar

INTRODUÇÃO

O trabalho ora apresentado tem por objetivo discutir as desigualdades sócio-territoriais e econômicas na Região Metropolitana do Recife (RMR). Sustenta-se no exame de indicadores sociais de pobreza, indigência e desenvolvimento humano, das principais ações desenvolvidas pelo poder público *territórios de pobreza da metrópole* e seus rebatimentos nas condições de vida dos moradores.

As informações destacadas e selecionadas na composição deste artigo aprofundam a tese central, de que o espaço urbano na metrópole do Recife foi e persiste marcado por complexas e múltiplas formas de desigualdades econômicas e sociais, pobreza e exclusão social.

A base teórica toma como referência as formulações acerca das categorias pobreza e território, articulando-as de modo a explicar a realidade da metrópole recifense, considerando a conformação de Territórios da Pobreza na RMR.

O trabalho em tela teve por base a metodologia quali-quantitativa e apoiou-se de fontes diversas, entre dados oficiais, jornais, revistas e documentos das prefeituras municipais da metrópole, governo estadual e da União. Além disso, foram realizadas visitas e observações de campo em diversas áreas pobres da RMR, especialmente naquelas que apresentavam intervenção direta do poder público.

O artigo divide-se em quatro partes, além de introdução e considerações finais. Optou-se por uma divisão que facilitasse a compreensão textual ao mesmo tempo que possibilitasse a articulação entre conceitos, dados e informações sobre a realidade da metrópole do Recife. Assim, o trabalho busca estabelecer os nexos e as alternativas de mediação.

A primeira parte destina-se a apreensão das categorias centrais do estudo - pobreza e território -, demarcando seus principais conceitos e formas de interpretação na contemporaneidade. Na segunda parte, os esforços são voltados para caracterização da questão habitacional no Brasil e na metrópole do Recife, assinalando ações implementadas pelo poder público no campo da habitação e de infraestrutura, com destaque para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). As últimas duas partes destinam-se a RMR e seus indicadores sociais, além de examinar sobre as condições de pobreza e desigualdade na área. Nesse ponto, também é realizada uma exposição das principais intervenções públicas na RMR nos últimos dez anos (2006 - 2010).

1 POBREZA E TERRITÓRIO

O exame do urbano no Brasil e na Região Metropolitana do Recife(RMR) tornar-se basilar para este trabalho. Há uma relação intrínseca entre pobreza e a produção das condições de vidas no urbano presente em diferentes cidades brasileiras.

Ao longo dos anos a pobreza vem sendo problematizada por diversas ciências e correntes teóricas, que ao debruçarem-se sobre o fenômeno apresentam diversos pontos analíticos que divergem e convergem.

A questão da pobreza no Brasil, remonta ao século XIX enquanto campo de discussão, tendo em vista que é no final deste século que o fenômeno se torna emergente e ganha visibilidade junto às elites nacionais. É na virada do século e do regime republicano, que a pobreza aparece fortemente vinculada às ideias higienistas em curso no país, especialmente com o crescimento dos cortiços, unidades habitacionais insalubres ocupadas pela população pobre (CERQUEIRA, 2009).

Mesmo de forma enviesada, a compreensão da pobreza e dos pobres no país, passa – ao longo das décadas do século XX – por algumas alterações, especialmente no tratamento oferecido às populações urbanas empobrecidas. Para Rocha (2006), a pobreza só se agrega as pautas governamentais, sociais e acadêmicas em meados da década de 1970, quando novos elementos políticos e sociais são postos em discussão.

São diferentes as concepções de pobreza, há aquelas que ganham notoriedade no mundial ao ser, serem adotadas por órgãos ou agências internacionais, por movimentos sociais, entre outros, assumindo importância no debate contemporâneo. A inserção dos conceitos adotados por entidades internacionais e movimentos sociais torna-se importantes para que se possa (re)pensar a categoria por meio de outros elementos que se adentram no debate contemporâneo.

A pobreza está presente em diferentes teorias e correntes analíticas. Galvão Júnior (2007) chama atenção para a apreensão da questão sob a ótica Marxista. Ao refletir sobre a pobreza inserida no Modo Capitalista de Produção, esclarece o autor, esta passou “[...] a ser vista como uma consequência nefasta da estrutura social da

sociedade capitalista” (GALVÃO JÚNIOR, 2007, p. 07). Considera-se, em tal análise, que este modo de produção é essencialmente produtor de mercadoria e guiado por fins lucrativos, sendo o conjunto dos trabalhadores expropriados de “tudo e mais um pouco”, tratados como máquinas e condenados à miséria e a pobreza. (GALVÃO JÚNIOR, 2007).

Seguindo a lógica exposta por Galvão Júnior (2007), Silva (2010, p. 157) aponta que:

A temática da pobreza tem sido objeto de preocupação no campo teórico conceitual e de intervenção social, verificando-se explicações sobre a emergência, persistência e sua ampliação globalizada. Nesse processo, sua redução ou regulação é considerada necessária para permitir a manutenção do sistema de produção capitalista.

Dito isso, pode-se assinalar que nas sociedades inseridas no Modo Capitalista de Produção, a pobreza assume um duplo papel: de um lado, é efeito e, do outro lado, é condição para o processo de exploração e acumulação capitalista (GARCIA E TUMOLO, 2009).

Outra abordagem sobre a questão, pode ser encontrada em relatórios das Organização das Nações Unidas (ONU), por exemplo, que pontuam questões as quais permeiam os Estados Nacionais, dentre elas a fome, o desemprego, a exclusão social, entre outros. Tomando como referência tais problemas sociais, este organismo define como pobreza:

[...] la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles. Entre sus manifestaciones se incluyen el hambre y la malnutrición, el acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, la discriminación y la exclusión sociales y la falta de participación en la adopción de decisiones. El crecimiento económico debe ser inclusivo

con el fin de crear empleos sostenibles y promover la igualdad. (ONU, 2015)

Há, ainda, a compreensão da pobreza ligada à sua mensuração. Seguindo tal lógica, alguns autores e agências – governamentais ou não – adotam a ideia de linha de pobreza. A linha de pobreza, ou limite de pobreza, pode ser estabelecida, conforme Crespo e Gurovitz (2002), por meio de diversos enfoques analíticos, dentre eles o salário mínimo ou as necessidades básicas.

No Brasil, atualmente, a linha de pobreza no país está relacionada à renda familiar per capita de até meio salário mínimo, já a linha de indigência, abarca as populações com o acesso a até um quarto do salário mínimo mensal.

O Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) realiza suas ações e estudos pautados na lógica de pobreza multidimensional, que agrega outros elementos além da renda, para desvelar o complexo fenômeno no país, sendo eles: a presença de crianças e adolescentes na escola, anos de escolaridade da população adulta, acesso ao saneamento básico e água potável, acesso à energia elétrica, condições habitacionais e acesso a equipamentos como telefone, televisão, geladeira e fogão. De acordo com o relatório do MDS (2014), a pobreza pode ser considerada crônica, quando são apontadas, ao menos, quatro privações dos elementos descritos acima.

Adiciona-se a essa discussão o emprego de formas de mensurar a pobreza por meio da renda, conforme pode ser observado em estudos do Banco Mundial (2013) e do Instituto de Economia Aplicada (IPEA, 2011).

O Banco Mundial, no plano internacional, classifica e define dois estágios de mensuração de pobreza que correspondem a: pobreza e extrema pobreza. No primeiro caso, a pobreza relaciona-se aos indivíduos que sobrevivem com pouco mais de US\$ 1,25 e US\$ 2,00 por

dia, enquanto a *extrema pobreza* corresponde aos indivíduos que sobrevivem com menos de U\$ 1,25 por dia.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – agência governamental e principal referência para os estudos e ações do poder público federal –, define a população pobre como aquela que recebe $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita, enquanto a população *extremamente pobre* é constituída dos que recebem $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita mensal.

Os estudos do Banco Mundial e do IPEA paramentam algumas das principais políticas de renda do Brasil, dentre elas o Programa Bolsa Família e os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), ambos destinados às famílias/indivíduos que convivem e sobrevivem situados abaixo das linhas de pobreza e extrema pobreza.

No que concerne a pobreza no Brasil, há um esforço para construir acepções e conceitos que garantam a compreensão do tema, conforme assinalam Crespo e Gurovitz (2002, p. 03):

[...] permitir uma visão mais clara e analítica do objeto de estudo. Ao compreender a complexidade do fenômeno, seus diferentes conceitos e formas de abordagem, torna-se possível conceber políticas públicas que busquem trazer soluções eficazes para o problema.

Nesses termos, verifica-se a complexidade e amplitude que o tema da pobreza tem apresentado na cena contemporânea. Permeado por contradições e disparidades, a pobreza, pode ser considerada, nos dias atuais, como um dos principais problemas sociais no Brasil e no Mundo.

Outro conceito que se agrega as questões elucidadas é o território, e sua concepção ampliada, especialmente quando nos debruçamos na compreensão de sua relação direta com a pobreza, tendo em vista que a articulação entre os conceitos detalhados possibilita a aproximação dos aspectos referentes ao que denominasse *Territórios da Pobreza*.

Destaque-se a análise formulada pelo geógrafo brasileiro Haesbaert (2004), ao agrupar as concepções de território em quatro vertentes básicas: política, cultural, econômica e natural. Em sua obra *O mito da Desterritorialização* (2004), o autor parte de um entendimento ontológico do território, e considera em sua definição elementos de uma realidade ideal ou físico-material.

Na perspectiva marxista, Haesbaert (2004), anuncia, o território parte de três perspectivas: naturalista, econômica e jurídica-política. Tonucci Filho (2013, p. 2013), em estudo sobre Espaço e Território nas ciências geográficas, elucida que as perspectivas esboçadas por Haesbaert (2004), podem ser compreendidas da seguinte forma:

A concepção **naturalista** pode ser entendida tanto a partir da do comportamento animal ou da relação da sociedade com a dinâmica da natureza. [...], a dimensão “natural” do território, muitas vezes negligenciada, mantém a sua importância, principalmente se parte da perspectiva de um hibridismo (e não dualidade) entre sociedade e natureza. Na concepção original de **base econômica**, o território é entendido como área “defendida” em função da disponibilidade de recursos indispensáveis à reprodução social de certo grupo. Já a **tradição jurídica-política** do território, [...] desenvolveu-se principalmente no âmbito da Geografia Política. As bases dessa perspectiva foram desenvolvidas por Friedrich Ratzel, que estabeleceu a vinculação entre território e os fundamentos materiais do Estado moderno. [...] O território corresponderia assim ao espaço qualificado pelo domínio de um grupo humano e definido pelo controle político, e o “espaço vital” ao espaço ótimo [...] para reprodução de um grupo social ou de uma civilização.

Na visão de Haesbaert (2002), o território se apresenta como produto de relações desiguais de forças, que envolvem o domínio político-econômico e a apropriação simbólica do espaço. Esses pro-

cessos dão-se heterogenicamente, de forma a ocorrerem "conjugados e mutuamente reforçados" em um momento, apresentando-se "desconectados e contraditoriamente desarticulados", em outro.

Em Santos (2005) há formulação do conceito de "território usado". Segundo o autor essa compreensão trata de objetos e ações, é o espaço humano, no qual os homens exercem "suas experiências de vida cotidiana", tornam-se "produtores do espaço, da cultura e da sociedade" (LIMA, 2012, p. 131). Nessa direção, Santos (2005, p. 255) afirma que o entendimento do território é "[...] fundamental para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro". Seguindo a proposta formulada, o autor acrescenta que o território usado, nada mais é do que os objetos, espaço humano e o espaço habitado, indo além das formas clássicas do território (SANTOS, 2005).

Saquet (2009, p. 74), articula o território a territorialidade – conceito trabalhado por ele – e demarca seu caráter material e imaterial requerendo, a todo o momento, "[...] uma abordagem que reconheça a unidade entre essas dimensões ou entre as dimensões da economia – política – cultura e natureza [...]".

Ademais, é válido pontuar estudos que sinalizam para a ideia de poder ligada ao território, bem como sua relação com o espaço, no qual este anterior ao território. Nesse sentido, Raffestin (1993, p. 143), afirma que a construção do território é marcada por relações de poder, sendo ele "[...] resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático em qualquer nível".

As análises produzidas pelo autor suíço dão suporte teórico-analítico para as diversas concepções contemporâneas do território, em especial por debruçarem-se sobre as relações de poder inerentes ao território, sobretudo quando são tratadas as correlações de força estabelecidas nos territórios da pobreza.

No que diz respeito ao território, apresenta um quantitativo significativo de áreas pobres, sendo sua cidade polo – o Recife –, a capital brasileira mais desigual, segundo o índice de Gini. Tais dados podem ser relacionados ao problema da pobreza, visto que no Brasil “[...] a pobreza aprofundou-se como consequência de um desenvolvimento concentrador de riqueza socialmente produzidas [...]” (SILVA, 2010, p. 157).

Outrossim, o fenômeno da pobreza, em conformidade com a mesma autora, tem raízes na formação sócio histórica brasileira e está demarcada e presente nas grandes cidades. Tal fato é agravado pelo crescimento da especulação imobiliária, que impõe a seletividade dos lugares. Esta imposição exclui os segmentos mais pobres, uma vez que estes se situam fora da relação de mercado no acesso à habitação. Desse modo, os pobres, no processo de seletividade dos lugares impostos pela especulação imobiliária, tornam-se reféns das ações fragmentadas do poder público.

O Recife, neste contexto, aparece como um território historicamente marcado pela pobreza e caracterizado por profundas desigualdades socioeconômicas, jurídicas, no que se refere ao acesso a terra urbana e políticas, indicativo da correlação de força, de lutas sociais pelo uso e ocupação do solo.

2 SOBRE A QUESTÃO HABITACIONAL: APONTAMENTOS INICIAIS

A questão da habitação tem sua gênese no período da Revolução Industrial em meados do século XVII a XIX, atraindo para a cidade o processo produtivo e a aglomeração da população. As transformações tecnológicas, assinaladas a partir de então, geram o aprofundamento da exploração do trabalho ao impor longas jornadas de até 18

horas diárias - envolvendo homens mulheres e crianças -, firmando forte extração de mais valia. A isso, associa-se a precariedade das condições de moradia que na perspectiva analítica de Engels (2015) conforma a penúria da habitação, fator que contribui para a submissão dos trabalhadores a essa modalidade de jornada de trabalho, visto que se torna a única forma de dispor de sua sobrevivência e de sua família.

A condição de trabalho no contexto de Revolução Industrial analisada por Engels (2008), na obra *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*, explica que na época da pós-revolução industrial, embora houvesse o aumento da capacidade de se produzir riqueza, os ganhos concentravam-se na burguesia industrial. Reafirma-se que, nesse contexto, cabia, portanto, aos trabalhadores perceber salário, instituídos no limite para custear, na maioria dos casos, e insuficientes para suprir a reposição de sua força de trabalho e de lhes assegurar condições de moradia para si e sua família. As contradições geradas no curso desse processo também concorrem para a emergência de energia política contribuindo para as lutas sociais.

Segundo Netto (2004), a pauperização se generalizava pelo aumento da desigualdade entre ricos e pobres. O pauperismo da população na época, posteriormente passou a ser tratado pela expressão 'questão social', devido aos seus desdobramentos sociopolíticos.

O processo de industrialização ao se instalar na cidade converge para acirrar formas de exploração características da produção capitalista e, simultaneamente, aflora a questão urbana.

A moradia torna-se mercadoria onerosa para classe trabalhadora assalariada, não podendo ser apropriada por todos, dada as determinações das relações capitalistas, a propriedade privada da terra - encarecendo a terra urbana -, bem como a definição de normas que limita e impossibilita o acesso e a regularização dos

lugares ocupados pelos segmentos pobres. O uso do solo urbano molda-se pela relação de poder entre as classes sociais, com forte determinação advinda de iniciativas das classes dominantes com a anuência do Estado, através de mecanismos de dominação (PELEGRINO, 2005; LIMA, 2012a).

De acordo com Lojkin (1997) os mecanismos de dominação se processam por intermédio de mecanismos financeiros, ideológicos e jurídicos. As intervenções do Estado vão refletir ativamente as contradições e as lutas de classe geradas pela segregação social dos valores de uso urbanos

Os pobres urbanos estabelecem alternativas no sentido de assegurar o acesso à moradia, enquanto bem e direito, de acordo com sua condição que enfrentam cotidianamente na cidade. A ocupação de terra para habitar, a autoconstrução (LIMA, 2012) de moradia torna-se alternativas adotadas na ausência da provisão de moradias, pelo Estado, por meio de políticas públicas de habitação para essa parcela da população de forma consequente. As ocupações em trechos de morros, encostas, espaços alagados e ou alagáveis e desprovidos de infraestrutura apropriada estão presentes, com intensidade, na cidade e nos espaços rurais.

No que se refere a essa ocupação informal da cidade, Maricato (2007) argumenta que a ocupação ilegal da terra urbana é funcional para as relações políticas arcaicas, reprodução de um mercado imobiliário restrito especulativo, aplicando-se de forma arbitrária a lei, de acordo com a relação do favor.

O Estado, enquanto mediador entre as classes sociais e principal provedor das políticas públicas e sociais, estabelece estratégias de enfrentamento da questão urbana. Dentre essas, a provisão de moradias, na direção do acesso à habitação para os segmentos populares por meio dos programas de habitação de interesse social e de infraestrutura. Souza (2009, p. 118) assinala que,

[...] no caso brasileiro, a intervenção do Estado no mercado habitacional passa a ter um papel cada vez mais importante no processo de regulação, de financiamento, de promoção e de produção da moradia popular. E os fundos garantidos pelo poder público tornam-se a condição básica para a possibilidade de acesso das famílias de baixa renda aos programas habitacionais.

Ainda, segundo a autora, as múltiplas formas que se apresentam as necessidades habitacionais, acrescidas das diversas expressões da pobreza, vulnerabilidade social e exclusão, mostram-se como desafios ao poder público na intervenção para o acesso à moradia junto às classes populares.

A análise sobre as políticas públicas de enfrentamento da questão urbana no século XXI assinala que na primeira década caracterizou-se pela retomada nos investimentos do setor habitacional no âmbito federal, através da criação do Ministério das Cidades (MnCidades) em 2003. A criação do MnCidades possibilitou a implementação de mecanismos como o Estatuto da Cidade (2001), a Política Nacional de Habitação (2004) e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (2009).

Os anos iniciais do século XXI, foram delineados pela reformulação das políticas públicas no setor habitacional para operacionalização de ações que objetivam subsidiar medidas para o enfrentamento a questão habitacional, assim, melhorando as condições de moradia da população pobre. Pontua-se ainda, a postura democrática, participativa e descentralizada expressa no documento da Política Nacional de Habitação (PNH).

Nesse cenário de alterações na intervenção, os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) (2007) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (2009) foram apresentados como programas operacionalizantes das ações propostas no PlanHab, no que diz

respeito ao atendimento da melhoria das condições habitacionais da população. Como demonstrado na apresentação do referido documento:

O Programa de aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) representam, no presente momento, a efetivação e o acerto de trabalharmos partir das premissas e metas desenhadas e consolidadas no PlanHab, dentro de uma perspectiva de planejamento de longo prazo, necessária para perenidade e sustentabilidade dos resultados que já começam a ser alcançados pelo setor habitacional (PlanHab, 2010, p. 03).

Nesse sentido, tem-se na intervenção do Estado a urgência em responder aos crescentes problemas urbanos. Entretanto, as ações do poder público para o acesso ao direito à moradia são reduzidas a questão econômica. A provisão habitacional segue a lógica formal por não considerar, em sua integralidade, as necessidades sociais dos sujeitos impactados pelas ações de reassentamento e provisão de habitações.

O direito à moradia configura-se basilar para a reprodução social e via de acesso à cidadania, pois a unidade habitacional é fator fundamental no acesso ao conjunto dos demais direitos sociais, como transporte, saúde, trabalho, educação, lazer entre outros.

Sobre o direito à moradia Lefebvre (2001, p. 26) argumenta,

Por assim dizer, o direito à moradia aflora na consciência social. Ele se faz reconhecer de fato na indignação provocada pelos casos dramáticos, no descontentamento engendrado pela crise. Entretanto, não é reconhecido formal e praticamente, a não ser como apêndice dos 'direitos do homem'. A construção a cargo do Estado não transforma as orientações e concepções adotadas pela economia do mercado.

É visível a amplitude que o debate sobre a questão habitacional assume nos tempos presentes, repleto de contradições e questões de ordem socioeconômica e política. No que tange a RMR, esse panorama situa determinadas particularidades que serão melhor observadas na sequência dos itens seguintes.

3 REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE: QUESTÕES ATUAIS

A Região Metropolitana do Recife (RMR) insere-se na cena atual como a metrópole mais populosa do Norte e Nordeste brasileiro, sendo também, a mais populosa dentre as doze Regiões de Desenvolvimento (RD) do estado de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM, 2012). Ao total, apresenta uma população de 3.693.177 habitantes, residentes em sua maioria nas áreas urbanas (3.591.806) (IBGE, 2010).

Atualmente, a Região apresenta uma densidade demográfica de 1.324,92 hab/km², distribuídas em seus 2.789,469 km² de extensão - que representa pouco mais de 2,8% do território estadual (CONDEPE/FIDEM, 2012). A Região, segundo o IBGE (2010), apresenta um total de 1.111.213 domicílios particulares permanente, sendo 1.085.083 nas áreas urbanas e 26.130 domicílios nas áreas rurais.

Criada por meio da Lei Complementar nº 14 de 1973, a RMR é a quinta região mais populosa do Brasil, ficando abaixo apenas das RM's de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, todas elas situadas nas partes Sudeste e Sul do país. Atualmente, é composta por 14 municípios, que se integram ao seu território de formas distintas (BITOUN *et al*, 2012). A composição territorial da área não foi processada de forma única. Nas primeiras décadas de sua criação, a metrópole recifense compunha-se de nove municípios: Recife, Olinda, Paulista, Igarassu, Moreno, Jaboatão dos Guararapes,

São Lourenço da Mata, Cabo de Santo Agostinho e Ilha de Itamaracá. Todavia, em 1994, a partir de desmembramentos territoriais de municípios que a integravam como Itapissuma, Abreu e Lima e Ipojuca, foram emancipados dos municípios de Igarassu, Paulista e Cabo de Santo Agostinho, respectivamente e ampliando territorialmente a metrópole do Recife. O último município a compor a RMR, Araçoiaba, desmembrado do município de Igarassu em janeiro de 1995, permanece como o município mais recente do estado de Pernambuco (IBGE, 2010).

A cidade polo - o Recife -, capital do estado de Pernambuco apresentou no Censo Demográfico (IBGE, 2010), uma população de 1.537,704 mil habitantes, correspondendo a 42,6% da população da metrópole e constituindo-se o quinto maior município, em extensão territorial dessa região metropolitana¹, população que ocupa uma extensão territorial 218,435 km² (IBGE, 2010).

Além do Recife, outros municípios se destacam no que tange a população, desenvolvimento e integração metropolitana, como Olinda, Paulista e Jaboatão dos Guararapes, que ao longo da última década, segundo Bitoun et al. (2012), um crescimento econômico significativo, ao terem recebido diversas intervenções no campo da habitação, saneamento e mobilidade urbana.

4 DESVELANDO INDICADORES SOCIAIS DA METRÓPOLE RECIFENSE

A cidade enquanto construção humana permanente diverge nas suas formas de ocupações, tendo em vista que a ocupação do solo

¹ Os maiores municípios em extensão territorial são, respectivamente: Ipojuca (523.644), Cabo de Santo Agostinho (446.578), Igarassu (305.559), São Lourenço da Mata (262.157) e Recife (218.498). Salienta-se, que o Recife apresenta a maior população e maior densidade demográfica da Região (IBGE, 2010).

urbano, conforme assinala Carlos (2007, p. 45), está ligada aos processos particulares da produção das relações capitalistas do espaço urbano, demarcando, assim, o local de cada indivíduo nas cidades.

Nessa perspectiva, o uso da cidade implica constantemente ser remetido ao contexto das relações sociais de produção, inerente ao Modo Capitalista de Produção do Espaço no urbano. A hegemonia do mercado, enquanto provedor direto de moradias determina o preço da terra urbanizada, bem como a garantia ao seu acesso e a sua permanência. (CARLOS, 2007). Considerando-se o recorte de classe, é notório que o processo em voga, exclui as classes subalternas das relações de mercado no que se refere ao acesso à moradia, sendo imposto aos segmentos situados na denominada faixa de interesse social – os pobres urbanos –, a ocupação de territórios desprovidos de condições para instalar suas habitações – precariedade ou ausência de infraestrutura –, terras privadas ou públicas, passando nessas circunstâncias a ocupar trechos que no rigor das normas legais vigentes são classificados como ilegais e/ou impróprios para o uso habitacional nas condições predominantes.

Nesse sentido, recorrendo novamente a Carlos (2007, p. 49) e conforme pontua a autora, o espaço urbano contemporâneo impõe ser analisado:

[...] enquanto concentração que possibilita a produção e circulação do capital, portanto, sua reprodução, não exclui sua consideração enquanto produto da produção social, e com isso implica determinado 'modo de vida' para a sociedade urbana.

A metrópole do Recife emerge, nessa lógica, de forma peculiar. O processo de ocupação, desenvolvimento e urbanização que a caracteriza na trajetória histórica de sua formação requer ser entendida sob a ótica das relações estabelecidas no interior da metrópole e das

relações que se estendem a outras escalas – regional, nacional e global. A região expande-se ao longo dos anos, repleta de desigualdades de cunho social, econômico e territorial (SOUZA *et al.*, 2015). Tal expansão relaciona-se ao desenvolvimento sócio-histórico arraigado desde o período colonial, constituindo ao longo do tempo a prevalência guiada pela lógica da propriedade privada e concentrada da terra e firmada nas relações especulativa de mercado, elevando, desse modo, o crescimento de múltiplos territórios de pobreza, espalhados por sua faixa territorial, que impacta fortemente no direito de uso da terra e nos processos de regularização da terra ocupada.

Os indicadores selecionados para serem discutidos e examinados neste artigo asseveram a tese aqui exposta, de que o meio urbano recifense foi e persiste eivado de múltiplas e complexas formas de desigualdade sociais e econômicas, pobreza e exclusão social estampadas no território. Para sua compreensão, são elencados os Indicadores de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Renda, Longevidade e Educação, índice de Gini, além das taxas de pobreza, indigência e analfabetismo, para subsidiarem as reflexões sobre o meio urbano metropolitano.

Ao serem expressos os Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), constata-se e reafirma-se que o território metropolitano aparece permeado por disparidades. Os municípios conurbados com a cidade do Recife – pólo metropolitano – detêm taxas de Desenvolvimento Humano que variam entre Média e Alta² (Tabela 01), com ênfase para os municípios de Paulista (0,732) e Olinda (0,735), que além de altas taxas de IDHM, apresentam elevadas taxas de Longevidade.

2 Segundo a metodologia adotada pelo PNUD, quanto mais próximo de 1,000 mais alto é o desenvolvimento local. Atualmente o programa adota a seguinte referência: de 0,000 à 0,499 (Muito Baixo), de 0,500 à 0,599 (Baixo), de 0,600 à 0,699 (Médio), de 0,700 à 0,799 (Alto) e de 0,800 à 1,000 (Muito Alto).

Porém, nos limites metropolitanos pode ser constatado o frágil nível de desenvolvimento humano. Cidades como Araçoiaba, Ipojuca e Moreno, desvelam a realidade vivenciada cotidianamente por expressiva parcela da população. Uma nebulosa relação que agrega elevadas taxas de pobreza e indigência e baixas taxas de Renda, Educação e Desenvolvimento Humano.

Tabela 01 - Indicadores sociais da rmr e de seus municípios

Municípios que integram a RMR	IDH-M	IDH-R	IDH-E	IDH-L	Taxa de pobreza (%)	Taxa de indigência (%)	Taxa de Analfabetismo (%)	Índice de Gini
Abreu e Lima	0,730	0,625	0,632	0,791	42,85	19,54	9,55	0,45
Araçoiaba	0,592	0,544	0,498	0,765	71,82	40,29	21,78	0,56
Cabo de Santo Agostinho	0,686	0,588	0,798	0,734	50,66	25,54	12,17	0,53
Camaragibe	0,692	0,656	0,628	0,805	42,67	18,90	10,30	0,51
Igarassu	0,665	0,622	0,606	0,781	53,04	28,82	13,18	0,57
Ilha de Itamaracá	0,653	0,627	0,548	0,809	48,75	24,89	14,24	0,61
Ipojuca	0,619	0,613	0,499	0,774	60,40	30,20	19,21	0,55
Itapissuma	0,633	0,589	0,564	0,764	57,17	28,96	16,95	0,58
Jaboatão dos Guararapes	0,717	0,692	0,642	0,830	39,09	17,36	8,61	0,58
Moreno	0,652	0,610	0,564	0,805	57,50	26,64	15,73	0,51
Olinda	0,735	0,699	0,675	0,789	33,55	14,35	6,74	0,55
Paulista	0,732	0,673	0,703	0,803	30,44	12,60	5,87	0,49
Recife	0,772	0,798	0,698	0,825	31,51	13,56	0,68	0,68
São Lourenço da Mata	0,653	0,614	0,571	0,793	53,61	25,80	14,89	0,55
Total RMR³	0,737	0,736	0,662	0,813	16,46	5,89	8,47	0,64

Fonte: IBGE (2010), BDE (2012), Atlas Brasil (2010). Elaboração dos Autores, 2016.

3 Segundo a metodologia adotada pelo PNUD, quanto mais próximo de 1,000 mais alto é o desenvolvimento local. Atualmente o programa adota a seguinte referência: de 0,000 à 0,499 (Muito Baixo), de 0,500 à 0,599 (Baixo), de 0,600 à 0,699 (Médio), de 0,700 à 0,799 (Alto) e de 0,800 à 1,000 (Muito Alto).

No que toca ao *índice de analfabetismo*, merecem destaque, mais uma vez, os municípios de Araçoiaba (21,78%) e Ipojuca (19,21), que juntos representam o triplo da taxa da metrópole que, em 2010 correspondia a 8,47% (Tabela Nº 01). O Município de Ipojuca também detém um índice de desenvolvimento educacional (IDH-E) considerado como Muito Baixo (0,499), índice esse alarmante ao se levar em consideração o fato desse município apresentar no Censo Demográfico (IBGE, 2010), uma população total de 80.637 mil habitantes, ou seja, o triplo, por exemplo, da população de Araçoiaba - 18.156 mil habitantes, com isso conclui-se que o município apresenta 15.490,36 de sua população analfabeta.

No que concerne a *taxa de pobreza*, observa-se que os municípios como Araçoiaba, Moreno, Itapissuma, Ipojuca, Igarassu, Cabo de Santo Agostinho e São Lourenço e São Lourenço da Mata registram mais da metade de sua população total inseridas na linha de pobreza (Tabela Nº 01). Ademais ao se examinar a *taxa de indigência*, merece destaque o município de Araçoiaba, que sozinho detém 40,29% de sua população vivendo em situação de indigência, seguido pelos municípios como Ipojuca, com 30,20% e Itapissuma, com 28,96%.

As informações trabalhadas demonstram que a análise realizada pelo geógrafo Milton Santos pontuadas em meados de 1990, acerca da centralidade da pobreza nas grandes cidades do Brasil, situação que paulatinamente tomava corpo agregada a acentuada e veloz urbanização do país. Acrescente-se que tal questão também se vincula aos determinantes do modo de produção capitalista. Para o autor, ao longo do século XX, a urbanização brasileira esteve associada ao fenômeno da pobreza, passando as grandes cidades a serem os centros privilegiados desse complexo e multifacetado fenômeno (SANTOS, 2008).

No que tange aos dados de urbanização no país, Santos (2008), pontua que o crescimento da população urbana se deu, generalizadamente, a partir da década de 1970, onde já representava 56% da população total no Brasil, que nesse ano, era de 93.139.000 habitantes. O autor chama a atenção par algumas regiões onde esse crescimento mostrou-se de forma expressiva na segunda metade do século XX. O Nordeste e o Sudeste brasileiro, apresentam uma taxa de crescimento de 2,16% e 2,64 % respectivamente, sobrepondo-se as demais regiões.

Na capital pernambucana, o Recife, a trajetória da urbanização foi projetada de forma diferenciada. O Recife foi a primeira cidade do estado de Pernambuco a alcançar uma taxa de urbanização de 100% nos levantamentos censitários em 2000. Atualmente, além do Recife, Paulista e Camaragibe, também apresentam populações totalmente urbanas, enquanto que a RMR apresenta uma taxa de urbanização de 97,26% e o estado de Pernambuco 80,17%.

Foto 01: Igarassu



Fonte: NEPHSA, 2015.

Foto 02: Recife



Fonte: NEPHSA, 2016

Foto 03: Recife Foto 04: Abreu e Lima



Fonte: NEPHSA, 2015



Fonte: NEPHSA, 2016

Retornando a questão da pobreza, os dados dos últimos anos indicam uma queda significativa no número de pobres no Brasil. Segundo levantamentos do IPEA (2012), a pobreza decaiu 57,4% no período de 2002 e 2012, sendo assim pouco mais de 22,5 milhões de pessoas deixaram a condição de pobreza.

A Fundação Perseu Abramo (2013, p. 03), em relatório sobre a situação da pobreza no país demarca que:

Do universo dos 22,5 milhões de brasileiros que abandonaram a pobreza no último decênio, 74% deles pertenciam ao meio urbano. Por conta disso, o número de pobres urbanos caiu 63,1% entre 2002 e 2012, enquanto a quantidade de pobres rurais diminuiu 45,8%. No ano de 2012, o Brasil registrou 9,8 milhões de pobres urbanos, enquanto em 2002 eram 26,4 milhões de brasileiros vivendo com até 140 reais per capita de rendimento mensal domiciliar.

Pode-se salientar a predominância da pobreza no Brasil no meio urbano, dada suas especificidades sociais. Desta forma, as intervenções que almejam o enfrentamento do problema se efetivam principalmente no urbano, os diversos elementos de caráter político, social e econômico.

Contudo, os dados indicam que mesmo com a diminuição da pobreza em curso no país, as desigualdades têm aumentado. Analisando o índice de Gini na Tabela Nº 01, verifica-se que cidades como Recife, Jaboatão dos Guararapes e Itamaracá ainda guardam elevadas taxas de concentração da renda, sendo o Recife - cidade polo da metrópole -, segundo os dados do IPEA (2012), a capital brasileira mais desigual.

As relações que se estabelecem e desvelam o significativo crescimento dos indicadores de pobreza na região metropolitana podem ser refletidas por diferentes vieses, dentre eles as questões políticas e econômicas que se processam na RMR. Essas últimas podem ser observadas ao se considerar que na última década esta metrópole vivenciou elevado crescimento econômico em diversos setores, principalmente na construção civil e obras de impacto, como foi o caso da Via Mangue, Complexo Portuário de Suape e as obras para a Copa do Mundo (BITOUN *et al.*, 2012; SOUZA *et al.*, 2015).

Foto 05: Recife



Fonte: NEPHSA, 2016

Foto 06: Itapissuma



Fonte: NEPHSA, 2015

Foto 07: Araçoiaba



Fonte NEPHSA, 2015

Foto 08: Moreno



Fonte NEPHSA, 2016

Nos dias atuais, a região vem passando por um severo arrefecimento dos investimentos econômicos, acompanhando processo semelhante que atinge o país, articulados a fortes questões de ordem global. Ações efetivas no campo da mobilidade urbana, saneamento integrado e habitação social ainda são relegadas nas agendas governamentais. As ações que em anos anteriores eram evocadas em jornais e revistas locais como “[...] o desenvolvimento que chegou ao Estado [...]”, atualmente arrastam-se de forma alongada e fragmentada em diferentes trechos do território metropolitano. Os reflexos da fragmentação das ações podem ser percebidos diretamente quando se examina o panorama das áreas de pobreza na metrópole.

Em meio a tais questões, torna-se apropriado elucidar o crescimento das áreas pobres na metrópole do Recife, que no último levantamento censitário apresentou um total de 323 áreas (IBGE, 2010).

Confirma-se, assim, a tese de Bitoun *et al.* (2012) acerca da centralidade que o Recife assume na cena atual. A cidade polo apresenta-se como espaço privilegiado no campo econômico, especialmente nos setores dos serviços e comércio, os quais empregam parcela significativa da população metropolitana. Esses fluxos que se estabelecem contribuem de diversas maneiras para a expansão das áreas de pobreza e extrema pobreza na metrópole recifense.

Com isso, pode-se dizer que o crescimento dos *territórios de pobreza* na metrópole recifense, é permeado por diversos fatores

internos e externos. A cidade como centro de reprodução das relações capitalistas e de mercado, toma para si o protagonismo das classes, que lutam por um espaço onde morar, pleiteando do poder público, ações efetivas nos diversos campos sociais, que apontem uma melhoria na qualidade de vida das populações ali inseridas.

5 INTERVENÇÕES URBANAS NA METRÓPOLE RECIFENSE

O Estado, enquanto provedor direto de políticas e programas habitacionais para as classes populares, deve sempre primar pelas garantias estabelecidas nos mecanismos legais, tais como: a Constituição Federal (1988), o Estatuto das Cidades (2001), a Política Nacional de Habitação (2004), Plano Nacional de Habitação (2008), além dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e Políticas Estaduais e Municipais de Habitação.

A metrópole recifense tem recebido na última década investimentos de certa intensidade. Na direção oeste da cidade aparecem os investimentos decorrentes da Cidade da Copa, em São Lourenço da Mata, na construção da Arena Pernambuco, para a realização da Copa do Mundo de 2014, que provocou desapropriação de habitações no município de São Lourenço da Mata e Camaragibe. No caso de Camaragibe, habitações construídas há mais de quarenta anos cederam lugar para construção do Terminal Integrado Cosme e Damião, sendo também parte da infraestrutura da Arena. Esse movimento rebate de forma significativa nas condições de moradia e de vida da população. Destaca-se que parte desta população ainda não recebeu os valores correspondentes à indenização.

Na parte sul do território, a instalação de um conjunto de empresas de médio e grande porte, como a Refinaria Abreu e Lima e a Petroquímica Suape - Petrobrás, dentre outros, ocasionou a retirada

de populações residentes, tanto no meio urbano quanto no rural, cujas terras cedem lugar a implantação do Complexo Portuário e Industrial de Suape (CIPS) - entre os municípios de Ipojuca e Cabo e Santo Agostino.

Outra obra que impactou a RMR foi a “Gestão Integrada na Bacia do Rio Beberibe”, que teve início no ano de 2008 e contempla três municípios da região metropolitana - Recife, Camaragibe e Olinda. O programa beneficia, principalmente, os moradores de favelas e áreas de baixa renda localizadas nas áreas ribeirinhas do rio Beberibe. Com o objetivo de trazer melhoria nas redes de água, esgoto e drenagem das comunidades atendidas, instalação de módulos sanitários, sistemas de coleta de lixo e pavimentação de logradouros, dentre outros.

No município de Jaboatão dos Guararapes uma das intervenções habitacionais realizadas ocorreu no bairro de Cajueiro Seco, com a construção do Conjunto Habitacional Olho D'Água, que realocou famílias antes moradora das proximidades da Lagoa Olho D'Água e Lagoa das Garças, com o objetivo de urbanizar as margens e revitalizar a Lagoa. A implementação do conjunto contou com recursos oriundos Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-1).

No que tange as intervenções efetivadas pelo PMCMV, Silva (2016) pontua que, até o ano de 2012, o programa construiu 73.588 unidades habitacionais. Os municípios do Recife, Jaboatão dos Guararapes e Paulista apresentam o maior número de famílias atendidas pelo Programa na RMR, sendo respectivamente 20.227 (Recife), 12.516 (Jaboatão dos Guararapes) e 9.767 famílias (Paulista).

Segundo a mesma autora, os investimentos imobiliários para as famílias da faixa 1 - núcleos familiares com até um mil e seiscentos reais - apresentam diversos problemas como a acústica inadequada das unidades habitacionais, custo com condomínio acrescidos do pagamento de energia externa, água e limpeza externa, provocando

forte incidência nos custos assumidos pela população pobre ocupante dessas unidades habitacionais.

O tamanho das unidades habitacionais, de 32m² de área útil para casa e de 37m² para apartamento, também está posto como dificuldade para os moradores, devido variação do número de pessoas da composição dos núcleos familiares. A localidade dos Conjuntos Habitacionais, salienta a autora, dificultaria o acesso ao direito à cidade por colocar os moradores distantes dos bens e serviços urbanos e infraestrutura básica.

Com isso, remete a apreender o acesso à moradia na perspectiva de totalidade considerando-se a ausência de adequação das unidades habitacionais às necessidades dos moradores dos conjuntos habitacionais. A Política Nacional de Habitação (2004) estabelece a moradia digna como,

[...] direito e vetor de inclusão social que deve garantir padrão mínimo de habitabilidade, infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais; função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada (PNH, 2004).

Desse modo, convém assinalar o processo de planejamento e a operacionalização de programas e projetos habitacionais e o confronto com o que define a Política Nacional de Habitação. Todavia, importa demarcar as determinações que estão presentes na relação da habitação enquanto mercadoria, contrapondo-se ao uso e ao direito impondo, assim, limites que rebatem fortemente na localização, no tamanho, na qualidade da habitação e na disponibilização dos serviços de uso coletivo para a população desses conjuntos.

São fatores que remetem a indagações e análise no que concernem as práticas e ações anteriormente desenvolvidas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), no período de 1964-1985. O perfil burocrático-autoritário e centralizador da política e sua operacionalização, nesse período, protagonizou a construção de unidades habitacionais que deixar ao largo necessidades e demandas da população, se assemelhando, nessas circunstâncias a algumas das ações a implementadas via PMCMV, conforme assinalado. Dessa ótica, o BNH deixou de assegurar o acesso à moradia para a população na faixa de renda de até três salários mínimos, conforme preconizado na sua constituição, bem como canalizou a maior parte dos recursos da política para as camadas sociais de poder aquisitivo mais elevado e de alto padrão (LIMA, 2012).

Nesse sentido, Maricato (2007) advoga que não faltam planos urbanísticos para a resolução dos problemas urbanos, todavia, tais planejamentos não alcançam as favelas e áreas periféricas por estarem desvinculados da gestão urbana. A autora ainda acrescenta que no caso das metrópoles, os grupos locais, capital imobiliário e empreiteiras estão entre os investimentos que não obedecem nenhum plano específico. Ainda destaca a mesma que o resultado dessa conjuntura aponta para o planejamento, mercado, leis, modernidade e cidadania apenas para alguns.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pobreza e o território têm relação intrínseca, pois neste último estão presentes as expressões da pobreza. Por meio da articulação entre tais conceitos pode-se analisar a dinâmica de um território metropolitano, marcado por disparidades socioeconômicas e espaciais. A questão urbana é historicamente construída, sendo aprofundada no período pós revolução industrial, onde a pobreza adquire

lugar na agenda política, sendo enfrentada pelo Estado. O Urbano, neste contexto, em disputas constantes, nas quais se estabelecem correlações de forças para o uso e apropriação da terra.

Como meio de enfrentamento o Estado se utiliza de um arcabouço financeiro, ideológico e jurídico que será materializado nas intervenções junto ao segmento pobre. Assim, o Estado consolida-se enquanto provedor direto de várias políticas que objetivam assegurar o acesso a habitação.

No caso da Região Metropolitana do Recife (RMR), percebe-se que, ao longo dos anos, a metrópole expande-se repleta de contradições sociopolíticas, econômicas e espaciais, assinaladas por inúmeras contradições. Os segmentos mais pobres da RMR são, como apresentado pelos dados oficiais, mais afetados pela dinâmica estabelecida nas correlações de forças presentes na metrópole recifense.

Neste contexto, são estabelecidos os *territórios de pobreza*, são produtos da contradição anteriormente citada, e sofrem intervenções governamentais, de forma direta ou indiretamente. Parte dessas intervenções encontra-se, quando não dentro da própria RMR, inserida em sua área de influência. Além disso, há empreendimentos privados, que encontram nos argumentos dos representantes estatais, legitimidade, ao indicarem por objetivo o crescimento econômico e social. Tais intervenções e empreendimentos, do ponto de vista dos direitos, deveriam promover melhoria das condições de vida da população.

Entretanto, observa-se nos municípios da RMR o aumento de localidades pauperizadas. Os investimentos estatais nas políticas públicas ocorrem de maneira fragmentada, sendo a população pobre, ocupante dos *territórios da pobreza*, deficitários de melhorias urbanas.

Tem-se, ainda, a retração do crescimento econômico, que impacta de forma negativa nos investimentos em saúde, habitação, educação,

saneamento, entre outros. Assim, estas pautas saem do foco central da agenda pública e passam a ter atenção pontual nas ações governamentais. Essa contradição demanda análises e estudos acerca da conjuntura socioeconômica da metrópole recifense, das políticas de desenvolvimento social e econômico nela em curso e da forma como vem se processando a exploração capitalista na RMR.

REFERÊNCIAS

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Disponível em: < <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 07 set. 2016.

BITOUN, Jan et al. **Região Metropolitana do Recife no Contexto de Pernambuco no Censo 2010**. Disponível em: < http://www.observatorio-dasmetropoles.net/download/Texto_BOLETIM_RECIFE_FINAL.pdf >. Acesso em: 20 set. 2016.

BANCO MUNDIAL. **O Banco Mundial prevê que a pobreza global caia abaixo de 10% pela primeira vez; obstáculos importantes permanecem na meta de erradicação da pobreza até 2030**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Pobreza multidimensional: subsídios para discussão à luz do MPI/OPHI**. Disponível em: <<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ETEC-09-2014-Pobreza-Multidimensional.pdf?0a8fd7>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

_____. **Plano Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades, Brasília, 2010.

_____. **Política Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades, Brasília, 2004.

CARLOS, Ana Fani. **A Cidade**. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2007.

CERQUEIRA, Monique Borba. Pobres e Pobreza: metamorfoses e fabulações. **Rev. Políticas Públicas**. São Luiz, v. 13, n. 2. p. 195-201, jul./dez., 2009

CONDEPE-FIDEM. **Caracterização do Estado de Pernambuco**. Disponível em: < <http://www.condepefidem.pe.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. **Perfil Municipal, Ano Base: 2012**. Recife. Disponível em: < <http://www.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/municipal>>. Acesso em: 20 set. 2016.

CRESPO, Antônio; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **ERA**– eletrônica. v. 1, n. 2, jul./dez, 2002.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2008.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **A Queda da Pobreza no Brasil no último decênio**. São Paulo, 2013. Disponível em: <novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/fpa_comunica_06.pdf>. Acesso em: 4 out. 2016.

GALVÃO JÚNIOR, P. G. **Ensaio crítico sobre a pobreza**: de Malthus a Sachs. Disponível em:<<http://www.cofecon.org.br/dmdocuments/Um%20Ensaio%20Cr%C3%ADtico%20sobre%20a%20Pobreza%20de%20Malthus%20a%20Sachs.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2016.

GARCIA, A.V e TUMOLO, P. S. Pobreza: reflexões acerca do fenômeno. Revista da ABET. v. VII. n. 1. jan./jun. 2009. HAESBAERT, R. **O Mito da**

Desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialização. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Aglomerados subnormais:** primeiros resultados. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Censo Demográfico, 1991, 2000, 2010**.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **A Década Inclusiva (2001-2011):** Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Brasília, 2012.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Rosa Maria Cortês de. **A cidade autoconstruída**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2012.

_____. Ladrilhos da pobreza Urbana e Rural. In: LUCENA, M. F. G (Org.). **Saber, Prever e Cuidar:** Estudos sobre o tráfico de pessoas. v. 3. Recife: Editora Universitária UFPE, 2014.

_____. Território, territorialidade, novas territorialidades: faces e contra-faces. In: GEHLEN, Vitória Régia Fernandes e LAINÉ, Pilar Carolica Villar. (Orgs.). **Costurando fios invisíveis:** a fragmentação do território rural. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2012.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 4. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

MAURIEL, Ana Paula. Pobreza, Seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. Revista **Katálisis**. Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 173-180, jul./dez. 2010.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da 'Questão Social'. **Temporali**s. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. 2. ed. a. 2, n. 3, p. 41-49, jan./jul. 2001.

Organização das Nações Unidas - ONU. Objetivo 1 - **Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo**. Disponível em: <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>>. Acesso em: 22 set. 2016

PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (Orgs.). **Política de habitação popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: Afinal, do que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5ª edição. São Paulo: Edusp, 2008.

_____. O retorno do território. In: OSAL: **Observatório Social de América Latina**. Bueno Aires, a. 6, n. 16, jun., 2005.

SAQUET, M. A. Por uma Abordagem Territorial. In: _____; SPISITO, E. S. (Orgs.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SILVA, Adriana Elias da. **A produção do espaço urbano pelo programa minha casa minha vida (faixa 1) na região metropolitana de Recife/ PE:** entre a reprodução social da vida e a reprodução do espaço mercadoria. 2016. 120 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SILVA, M. O. S. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2010.

SOUZA, Maria Angela de Almeida. Pensando a política nacional de habitação para adversidade das famílias e dos municípios brasileiros. In: BITOUN *et al.* **Desenvolvimento e cidades no Brasil: Contribuições para o Debate sobre as políticas territoriais**. Recife: FASE, Observatório das Metrôpoles, 2009.

SOUZA, M. A. A.; et al. As formas de provisão da moradia na configuração socioespacial da Região Metropolitana do Recife. In: SOUZA, M. Â. A. e BITOUN, Jan (Orgs.). Recife: **Transformações da ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. **Espaço e território: um debate em torno de conceitos-chave para a geografia crítica**, Rev. Espinhaço, v. 2, n. 1, pp. 41-51, 2013.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 4. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

12 A SAÚDE NOS GOVERNOS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES: A ADEÇÃO À IDEOLOGIA SOCIAL-LIBERAL

Alessandra Ximenes da Silva

INTRODUÇÃO

Na contemporaneidade, a partir do primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, a Reforma Sanitária Brasileira (RSB) foi posta novamente na agenda política pelos sujeitos políticos coletivos do movimento sanitário com a perspectiva de sua continuidade, uma vez que o governo eleito trazia a expectativa de mudanças nos rumos das políticas sociais.

Tal fenômeno se deve ao fato de que o governo Lula representava para boa parte da população e dos intelectuais a possibilidade de mudanças nos rumos da política econômica e das políticas sociais. No entanto, a gestão petista passou a ser protagonista, principalmente a partir de 2007, de uma nova ideologia que combina crescimento econômico com desenvolvimento social. Esse contexto teve um impacto tanto na formulação e condução de políticas do governo, incluídas as políticas de saúde, quanto no protagonismo dos sujeitos políticos coletivos do Movimento Sanitário na luta efetiva por um projeto político de Reforma Sanitária de cunho emancipatório.

Acontece que nos países da América Latina tem sido incorporada uma ideologia baseada no neodesenvolvimentismo, que tem como pilares o crescimento econômico com desenvolvimento social. Esse

processo ocorre como um momento de restauração do capitalismo em crise. De modo predominante, tal ideologia tem perpassado alguns sujeitos coletivos da Reforma Sanitária Brasileira (RSB), que apontam a necessidade de revisita-la e na atualidade têm defendido diretrizes para articular saúde e desenvolvimento social com equidade e justiça social, na perspectiva da modernização conservadora.

Para Mota (2010, p. 20), o governo Lula “é palco da conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista”. Tal conjuntura trouxe como consequência um processo de repolitização regressiva da política que se faz com os argumentos antineoliberais, anti-imperialistas, porém em defesa do nacional-capitalismo, na perspectiva do desenvolvimento do país, cuja principal mediação não são as reformas sociais com impacto na redistribuição de renda.

Desse modo, não houve alteração essencial na correlação de forças entre capital e trabalho. Não se verificou ruptura no processo de precarização social do trabalho – terceirização, cooperativas de trabalho, informalidade etc; os sindicatos continuaram na defensiva e sem capacidade de mobilização dos trabalhadores, reforçada pelo processo de transformismo político ocorrido em sua vanguarda.

A política de saúde nos governos do Partido dos Trabalhadores, no âmbito federal, nas suas proposições, incorpora o neodesenvolvimentismo enquanto ações programáticas a serem implementadas pelo executivo. Essas proposições, na saúde, estão explícitas no Plano Mais Saúde – Direito de Todos (2008 – 2011) ou PAC Saúde.

Esses elementos de formulação levam em consideração uma análise da necessidade tanto de focalizar os gastos das políticas de saúde com a atenção à população mais pobre quanto melhorar a qualidade do gasto, ou seja, a ênfase é na focalização e seletividade que tende a um processo de regressão e repolitização da política.

1 OS GOVERNOS LULA/DILMA, NEODESENVOLVIMENTISMO E A IDEOLOGIA SOCIAL-LIBERAL

No primeiro mandato o governo Lula deu sequência à contrarreforma do Estado iniciada na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Desse modo, ocorreu a segunda contrarreforma da previdência social, avanço no processo de terceirização das políticas sociais, através das Organizações Sociais (OSs), as Fundações Estaduais de Direito Privado (FEDPS), a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) e estímulo para que as entidades se transformassem em Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) para fins de recebimento de recursos do fundo público e passassem a prestar serviços sociais. Uma das principais políticas que passaram a ser cobiçadas para esse fim foram as políticas de saúde.

Para Filgueiras et al. (2010), no que concerne ao Estado, o governo Lula promoveu o seu retorno, com a tarefa de reforçar um segmento do capital financeiro brasileiro (junção do capital bancário com o produtivo) e fortalecer os grandes grupos econômicos nacionais (privados e estatais). A ação dos bancos oficiais e das empresas estatais tem sido decisiva no cumprimento dessa tarefa.

No âmbito político, o deslocamento e a autonomia cada vez maior de Lula em relação ao PT – assumindo uma posição de neutralidade –, bem como a submissão incondicional desse partido a ele, foram condições necessárias para a condução do processo de acomodação do bloco de poder dominante, alcançando-se o consenso através da obtenção da confiança do grande capital e do consentimento dos setores subalternos.

Para o entendimento das configurações das políticas sociais no governo Lula faz-se necessário analisar a estrutura macroeconômica

- quando se consideram certas características estruturais que configuram o atual padrão de desenvolvimento capitalista – associado a um determinado bloco de poder político, ambos constituídos ao longo dos anos 1990 no Brasil. Para Filgueiras et al. (2010, p. 63),

Esse bloco de poder passou por uma acomodação a partir do segundo governo FHC, com a incorporação em seu núcleo da fração exportadora do capital, especialmente o agronegócio – quando as crises cambiais recorrentes evidenciaram a impossibilidade de manutenção da hegemonia, estrito senso do capital financeiro. Como sua consequência, e ao mesmo tempo condição para se processar essa acomodação, a política macroeconômica se modificou sem, contudo, alterar a essência do Modelo Liberal Periférico: a âncora cambial e as privatizações foram substituídas pelas metas de inflação, os superávits fiscais primários e o câmbio flexível. Com isso redefiniu-se a importância das exportações no novo padrão de acumulação como condição necessária para reduzir a sua instabilidade macroeconômica intrínseca, instituída pela abertura comercial e financeira.

Desse modo, Lula em seu primeiro mandato herdou essa nova configuração política do bloco de poder, bem como sua política macroeconômica, consolidando ambas e legitimando-as frente aos setores subalternos da sociedade.

Entre 2006, no final do primeiro mandato do governo Lula, e 2007, no início do segundo, ocorreu a continuidade da fase ascendente do ciclo econômico mundial e a melhora radical das contas externas do país, flexibilizou-se o manejo da política macroeconômica, obtendo-se resultados melhores em termos de controle da inflação, crescimento, emprego e salário, dívida pública etc. Nesse novo contexto, a expansão e melhoria da infraestrutura existente do país tornaram-se essenciais para o novo arranjo político econômico.

Uma leitura e implementação particular das “parcerias público-privadas”, criadas legalmente no período FHC, permitiram o retorno do Estado como condição insubstituível na periferia do capitalismo, mais uma vez para organizar, realizar e articular os novos blocos de investimentos.

No segundo mandato do governo Lula, face às mudanças nos rumos econômico do país – com o aumento das taxas de crescimento econômico e a tímida melhoria de alguns indicadores sociais – houve a adesão mais explícita do governo à estratégia político-ideológica do neodesenvolvimentismo, que surgiu no século XXI após o neoliberalismo experimentar sinais de esgotamento, e logo se apresentou como uma terceira via, tanto ao projeto liberal quanto do socialismo.

O neodesenvolvimentismo se diferenciaria do nacional-desenvolvimentismo¹ em três pontos: maior investimento privado na infraestrutura, maior abertura ao comércio internacional e maior preocupação com a estabilidade econômica (Castelo, 2010).

O embasamento teórico político para esta ideologia passa por três linhas argumentativas: 1) o crescimento econômico, por si próprio, não trará a redução das desigualdades; 2) os gastos sociais no Brasil não são baixos, o que é preciso fazer é torná-los mais eficientes, melhorando a alocação de recursos e focalizando-os nos segmentos mais pobres; 3) As propostas de desenvolvimento são direcionadas para o investimento no “capital humano”, nas reformas microeconômicas e nos programas de microcrédito etc. (CASTELO, 2010).

1 Remonta às décadas de 1940-1970 nas quais trabalhos seminais, gestados na Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) e no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), começaram um processo intelectual de formulação de teorias explicativas das condições estruturais do subdesenvolvimento da periferia do sistema mundial, com ênfase na especificidade na América Latina. Nascia o chamado nacional-desenvolvimentismo, termo consagrado nos trabalhos de autores como Celso Furtado, Hélio Jaguaribe, Candido Mendes entre outros (Castelo, 2010).

O objetivo do neodesenvolvimentismo é entrar como uma espécie de terceira via na disputa pela hegemonia político-ideológica para a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento alternativa aos modelos em vigência na América Latina, tanto ao populismo burocrático – representado, na opinião de Castelo (2010), por setores arcaicos da esquerda e partidários do socialismo – quanto à ortodoxia convencional, representada por elites rentistas e defensores do neoliberalismo.

Quanto aos desafios do neodesenvolvimentismo, estes consistem em conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo – compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional – com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo² – comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado e sensibilidade social (SAMPAIO JR., 2012).

No que diz respeito à sensibilidade social, os autores do neodesenvolvimentismo afirmam que o crescimento econômico deve ser tratado como o principal objetivo da política econômica para minorar o problema estrutural de desigualdade no Brasil. O Estado deve operar em comunhão com a burguesia industrial e os trabalhadores,

2 O auge do nacional-desenvolvimentismo ocorreu durante um período marcado por uma crise de hegemonia no interior do bloco no poder, crise que se originava da chamada revolução de 1930, a qual encerrou, no Brasil, o ciclo hegemônico da burguesia mercantil-bancária. Nesse contexto de crise hegemônica interna à classe dominante, avultou a presença da burocracia de Estado, principal força impulsionadora de uma política de desenvolvimento capitalista e dependente, cuja legitimidade ideológica foi encontrada em um tipo específico de nacionalismo que, no essencial, apresentava a industrialização como condição de emancipação (Almeida, 2012). Esse debate entrou para a história do pensamento econômico como a controvérsia da revolução brasileira, na qual grupos e classes sociais ganharam voz nas obras de seus representantes ideológicos e disputaram a direção intelectual-moral do país. A disputa entre liberais, desenvolvimentistas e marxistas foi intensa. (Castelo, 2012).

pois, supostamente, ambos teriam a ganhar sob o signo da acumulação capitalista em base produtiva (CASTELO, 2010).

O neodesenvolvimentismo introduz os conceitos de equidade e justiça social. Em termos políticos, os neodesenvolvimentistas defendem a promoção da igualdade de oportunidades entre os indivíduos via educação. Esta, não vista como uma forma de emancipação humana, mas de acordo com essa perspectiva, fica inteiramente subordinada aos requisitos de habilidades necessárias aos processos de produção de mercadorias comandados pelo capital.

O resgate dos conceitos de equidade e justiça social, enfatizado pela ideologia neodesenvolvimentista é baseada em argumentos centrais da tradição liberal clássica do contratualismo, acrescentando formulações consideradas inovadoras, tais como: as teorias sobre a justiça igualitária. Para Rawls (1971), a justiça deve ser vista como equidade: equitativa igualdade de oportunidades. Defende a igualdade de oportunidades, sobretudo, em relação à educação e à formação profissional; a distribuição de riqueza para possibilitar uma das condições do liberalismo: o direito de todos os cidadãos ao acesso à multiplicidade de meios para fazerem uso inteligente e efetivo de suas liberdades básicas; a sociedade (governo local ou nacional) como custeadora do último recurso, ao lado de políticas sociais e econômicas e a garantia de um seguro básico de saúde para todos os cidadãos.

Desse modo, Rawls (1971) argumenta quais seriam os pressupostos de uma sociedade justa: igualdade de oportunidade aberta a todos em condições de plena equidade e sendo que os benefícios nela auferidos devem ser repassados, preferencialmente, aos membros menos privilegiados da sociedade, satisfazendo as expectativas deles, porque justiça social é, antes de tudo, amparar os desvalidos. Para conseguir-se isso é preciso, todavia, que uma dupla operação ocorra. Os talentosos, os melhores dotados (por nascimento,

herança ou dom), devem aceitar com benevolência em ver diminuir sua participação material (em bens, salários, lucros e status social) minimizada em favor dos outros, dos desassistidos. Esses, por sua vez, podem assim ampliar seus horizontes e suas esperanças em dias melhores, maximizando suas expectativas.

Os conceitos de equidade e justiça social ressurgem nos anos 1990 nos relatórios das agências multilaterais sobre pobreza, como o Banco Mundial, e são estratégicos no projeto neodesenvolvimentista de intervenção na questão social. Para Castelo (2010, p. 201), esses conceitos significam “o deslocamento metodológico sem qualquer referência sistêmica, estrutural e histórica das desigualdades sociais. O seu ponto de vista é o indivíduo e a natureza”. De acordo com os conceitos, as desigualdades podem ser explicadas através de uma suposta natureza humana. Na atualidade, se admite que as diferenças naturais podem ser, em boa medida, neutralizadas por competências adquiridas, por meio da educação, que passa a ser instrumentalizada como um meio de capacitar seres humanos para a concorrência no mercado de trabalho. Na referida perspectiva, os conceitos de equidade e justiça social tendem a referendar a manutenção da ordem econômica e da coesão social, e não as transformações estruturais com vistas a superar o modo de produção capitalista.

Sobre este tema Mota (2012) afirma que o governo Lula foi palco da conciliação de iniciativas aparentemente contraditórias: as diretrizes do receituário liberal e a pauta desenvolvimentista. Ao analisar o governo Lula, o autor assevera:

Na primeira etapa do seu mandato foram realizadas as contrarreformas da previdência e da educação, concomitantemente ao aumento das taxas de juros; enquanto no mesmo período era expandida a assistência social, o crédito ao consumidor, os empréstimos populares e os aumentos do salário mínimo. Através da mediação do mercado e do cres-

cimento econômico induzido pelo Estado, o governo atendeu algumas das reivindicações das classes subalternas, ao tempo que assegurou as exigências das classes dominantes [...] a rigor, ao aliar o combate à pobreza à defesa do crescimento econômico, a burguesia e seu Estado protagonizam uma sociabilidade baseada na ideologia do consenso: a possibilidade de compatibilizar crescimento econômico com desenvolvimento social (MOTA, 2012, p. 34-35).

Nesse sentido, essa ideologia chegou como uma resposta revisionista à ortodoxia neoliberal e teve incidência direta sobre a formação da sociabilidade, ou seja, sobre a reeducação política das massas, visando à consolidação de um capitalismo de face humana e um conformismo capaz de assegurar o consenso em torno da terceira via.

2 A SAÚDE NO GOVERNO LULA

No que diz respeito à política de saúde, essa ideologia, com suas principais formulações, objetivos e metas estão explícitas no Plano Mais Saúde – Direito de Todos (2008-2011).

Bravo (2007) afirma que a política de saúde no governo Lula, é apresentada no programa de governo como direito fundamental e explicita-se o compromisso em garantir acesso universal, equânime e integral às ações e serviços de saúde. Todavia, a concepção de seguridade social não é assumida na perspectiva da Constituição de 1988. Havia uma expectativa do movimento sanitarista de que o governo fortalecesse o Projeto de Reforma Sanitária Brasileira (RSB). Entretanto, Soares (2010, p. 15) enfatiza que:

no governo Lula, se corporifica um “novo” projeto que se relaciona umbilicalmente ao projeto privatista: o SUS pos-

sível, defendido pelas antigas lideranças do Movimento da Reforma Sanitária, flexibilizando os princípios político-emancipatórios que orientam sua racionalidade, em nome da modernização e aperfeiçoamento do SUS.

O governo defendeu e implementou propostas com vistas à terceirização dos trabalhadores em saúde, à criação das Fundações Estatais de Direito Privado e à fragmentação e enfraquecimento do controle social quando criou Conselhos Curadores e Conselhos de Gestão Participativa, ao invés de fortalecer os conselhos de saúde deliberativos existentes.

No primeiro e segundo governos de Lula, mesmo sem serem equacionadas as questões do financiamento e da força de trabalho do SUS, manteve-se a expansão da Estratégia Saúde da Família (ESF)³, foi criado o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), desenvolveu-se a Reforma Psiquiátrica e foram formuladas políticas nacionais de saúde bucal, atenção básica, promoção da saúde, entre outras, além de lançado o Pacto pela Saúde (TEIXEIRA; PAIM, 2005).

No primeiro mandato do governo Lula, o Ministério da Saúde teve três ministros da saúde, todos sanitaristas, a saber: Humberto Costa (PT)⁴, Saraiva Felipe (PMDB)⁵ e Agenor Álvarez (PMDB)⁶. Tal configuração expressa as alianças que o governo realizou, principalmente, com o PMDB, que passou a fazer parte

3 A Estratégia Saúde da Família é entendida como uma reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. No entanto, no Brasil, tem mais se apresentado focalizado, uma vez que, inexistente a referência e contrarreferência no Sistema Único de Saúde (SUS).

4 Médico Psiquiatra, especialista em medicina comunitária, foi Deputado Federal, filiado ao PT.

5 Médico pós-graduado em saúde pública, Deputado Federal, filiado ao PMDB.

6 Médico com doutorado em saúde pública, filiado ao PMDB.

da base aliada do governo. Em 2003, a composição do Ministério da Saúde era predominantemente de militantes do Partido dos Trabalhadores(PT) e de expoentes do movimento sanitário. A partir de 2005, a pasta foi destinada ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro(PMDB).

O ministro Humberto Costa – como uma das principais ações da sua gestão – convocou a 12ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 2003 com o tema “Saúde: um direito de todos e dever do Estado. A Saúde que temos, o SUS que queremos”. Tal propósito teve como perspectivas a formulação do Plano Nacional de Saúde e a busca pela ampliação dos recursos para a saúde. Dentre as principais ações do ministério destacam-se: 1) a ampliação da Atenção Básica por meio da expansão das equipes de Saúde da Família e dos recursos do Piso de Atenção Básica (PAB); 2) os programas de qualificação e humanização do SUS; 3) o Programa Brasil Sorridente, 4) o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e 5) a ampliação do acesso a medicamentos e o controle da dengue.

Algumas iniciativas foram realizadas no que se refere às relações com prestadores privados de serviços e empresas de planos e seguros de saúde. Foi revogado em fevereiro de 2003, o Decreto 4.481 de 22 de novembro de 2002, o qual, Aprovado no final do governo Fernando Henrique Cardoso, alcunhou de hospitais filantrópicos estratégicos estabelecimentos como o Hospital Albert Einstein, o Hospital Sírio Libanês, dentre outros, preservando suas isenções e deduções tributárias, independente do cumprimento ou não dos patamares de atendimento aos usuários do SUS (BAHIA, 2010). Ao final da sua gestão, o ministro Humberto Costa e sua equipe elaboraram uma lei sobre a responsabilidade sanitária⁷ e a decretação de

7 Projeto de Lei n.º 4.010/2004. Dispõe sobre a Responsabilidade Sanitária, cria o Sistema Nacional de Regulação, controle, avaliação e auditoria do SUS.

estado de calamidade pública e intervenção em hospitais no Rio de Janeiro⁸ (BRAVO; MENEZES, 2011).

No entanto, ainda em março de 2003, houve por parte da equipe econômica contingenciamento de recursos de R\$ 1,6 bilhão para a saúde. Essa tendência se agravou quando, em 2004, foi prevista a contabilização de R\$ 3,5 bilhões para saneamento e combate à pobreza no orçamento da saúde. Tal artifício, visando reduzir o “orçamento para a saúde, mas cumprir o percentual mínimo de recursos previstos pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000, gerou uma enorme polêmica e conferiu visibilidade a distintas concepções e práticas relacionadas com a saúde” (BAHIA, 2010, p. 357).

No que diz respeito à atenção hospitalar e de alta complexidade, Paim e Teixeira (2005) enfatizam o fortalecimento dos vínculos dos Hospitais Universitários (HUs) com o Sistema Único de Saúde (SUS). Foram realizadas ações no sentido de recompor os quadros dos servidores desses hospitais e identificar nova forma de financiamento dos HUs. Masson, *apud* Bravo (2011), afirma que o grupo de trabalho interministerial, instituído no âmbito do Ministério da Educação em 2006, ao produzir parecer técnico sobre a gestão e financiamento dos HUs vinculados às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), vai destacar principalmente, o problema de gestão. Tal documento, no entanto, elaborou um diagnóstico das condições de desempenho dessas unidades. Esse diagnóstico forneceu dados para a implantação da proposta de contrarreforma da natureza jurídica (Fundações Privadas) e da função social dos HUs.

Com a articulação da aliança PT- PMDB, o Ministério da Saúde foi negociado pelo PMDB. Saraiva Felipe assumiu em 2005 e reforçou

8 Decretado em seis hospitais do RJ, o município do Rio de Janeiro fica debilitado da gestão do sistema municipal. Segundo o decreto, a União retoma os bens, serviços e a gestão de servidores em seis hospitais da capital fluminense que estão com problemas críticos de atendimento à população.

as ações do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), o Farmácia Popular, a venda de remédios fracionados e o Brasil Sorridente. Houve uma mudança significativa na equipe do Ministério da Saúde, que apenas conservou um dos secretários da gestão de Humberto Costa e compôs uma equipe eminentemente técnica. Manteve-se na agenda, assim como na gestão anterior, a necessidade de mais financiamento para a saúde. Outra ação foi o lançamento da Carta de Direitos dos Usuários do SUS⁹, mas houve vários questionamentos face à legislação já existente e que necessitava ser cumprida. Em 2006, Saraiva Felipe deixou o ministério para concorrer ao mandato de deputado federal.

Ações estratégicas, lançadas na gestão do ministro Saraiva Felipe ainda em 2006, e aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde em 09 de fevereiro daquele mesmo ano, compuseram o Pacto pela Saúde nas suas três dimensões: pela Vida, em Defesa do SUS e da Gestão. Uma das principais ideias que norteiam o documento é a da gestão como pactuação ou da necessidade da pactuação para uma gestão de qualidade. A pactuação é relacionada à adesão solidária e cooperativa que, por sua vez, é caracterizada pelo comprometimento dos gestores sob a forma de contratualização da gestão. O pacto tem três dimensões: O Pacto pela Vida – com as diretrizes, metas e ações relacionadas à atenção à Saúde; o Pacto em defesa do SUS – que se refere aos compromissos para consolidação da Reforma Sanitária; e o Pacto de Gestão – que estabelece as diretrizes para a gestão do sistema.

Com a saída do ministro Saraiva Felipe, assumiu o cargo o seu secretário executivo José Agenor Álvares da Silva, a princípio de forma interina, mas terminou o primeiro mandato do governo Lula. Uma das suas principais iniciativas foi a luta pelo aumento do orça-

9 Com o objetivo dos usuários conhecerem os seus direitos na hora de procurar atendimento de saúde, assegurados pelas Leis 8.080/90 e 8.142/90.

mento da saúde, cuja proposta foi rejeitada pela equipe econômica. Foi na gestão do ministro Agenor Álvares que o decreto que tratava sobre as eleições do Conselho Nacional de Saúde foi editado, incluindo a definição de que a ocupação da presidência do CNS passaria a se dar por processo de eleição entre os seus membros. Este decreto foi muito importante para o avanço da democracia participativa, uma vez que a tendência dos conselhos estaduais e municipais é se respaldar no CNS. Desse modo, depois de vários anos, por um processo de eleição, assumiu a presidência do Conselho Nacional de Saúde(CNS) um trabalhador em saúde.

No segundo mandato do governo Lula, assumiu o Ministério da Saúde, na cota do PMDB, José Gomes Temporão, sanitarista e um dos quadros do projeto de RSB. O mesmo tinha grande apoio dos sanitaristas da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e do governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral. Entretanto, o novo ministro passou a defender proposições polêmicas e conflitantes com o Projeto de Reforma Sanitária Brasileira, embora contasse com apoio de segmentos do movimento sanitarista.

Dentre as ações e estratégias de sua gestão ressaltam-se: a criação das Unidades de Pronto Atendimento (UPAS), a criação das Fundações Estatais de Direito Privado (FEDPS), Projeto de Lei nº 92/07; o controle da propaganda e uso de bebidas alcoólicas; o licenciamento compulsório do medicamento para HIV/Aids Efavirenz, através do Decreto nº 6.108, de 4 de maio de 2007. Por outro lado, houve a derrota da prorrogação da CPMF, em dezembro de 2007, que sustou os recursos adicionais previstos para o cumprimento das metas do Plano Mais Saúde – Direito de Todos (2008-2011)¹⁰. Ressalte-se que

10 Lançado em dezembro de 2007, contempla 86 metas e 208 ações, distribuídas em oito eixos de intervenção. De acordo com o plano o seu principal objetivo é que os brasileiros possam melhorar significativamente suas condições de saúde e sua qualidade de vida, tendo mais acesso a ações e serviços de qualidade.

nesse período o Pacto pela Saúde na gestão de Temporão teve um arrefecimento, deixando de ser uma prioridade da gestão.

Durante o mandato do ministro Temporão, foi realizada a 13ª Conferência Nacional de Saúde, que teve como tema central “Saúde e Qualidade de vida: Política de Estado e Desenvolvimento”. Os grandes debates ocorridos nessa conferência foram os temas relacionados às Fundações Estatais de Direito Privado (FEDPS) e à descriminalização do aborto. No que se refere às FEDPS, foram rejeitadas amplamente pela conferência e quanto à descriminalização do aborto a plenária não aprovou. O ministro da saúde ignorou as decisões da 13ª Conferência Nacional de Saúde e continuou a defender o projeto de FEDPS e a mantê-lo no Plano Mais Saúde, conhecido como PAC Saúde, apresentado ao Conselho Nacional de Saúde no dia 05 de dezembro de 2007 (Bravo, 2011).

Uma vez implantadas as FEDPS¹¹, as mesmas passaram a ser regidas pelo direito privado; a contratação dos trabalhadores, ao se dar através de CLT, acabou com o RJU (Regime Jurídico Único); o controle social foi extinto com vistas à adequação à legislação vigente, uma vez que esta prevê Conselhos Curadores e não valoriza a luta por Plano de Cargo, Carreira e Salário dos Trabalhadores de Saúde.

3 PLANO MAIS SAÚDE – DIREITO DE TODOS (2008 – 2011)

No Plano Mais Saúde, vincula-se a saúde ao desenvolvimento na perspectiva da equidade e justiça social. O documento aponta lacunas entre a orientação de um sistema universal com um grande potencial em termos de desenvolvimento e o processo concreto de

11 Apesar da Lei Federal não ter sido aprovada, esta modalidade de gestão tem sido implementada em vários estados.

sua consolidação. São apresentados desafios que obstaculizam a saúde como estratégia fundamental para o desenvolvimento, entre os quais se destacam: descentralização fragmentada; pouca articulação com outras políticas públicas; iniquidade no acesso aos serviços; oferta desigual dos serviços que reproduz a desigualdade pessoal e regional; desproporção entre o crescimento da assistência e a base produtiva e de inovação em saúde; modelo burocratizado de gestão; subfinanciamento do sistema e precarização do trabalho e pouco investimento na qualificação de recursos humanos (SILVA, 2013).

Sobre esse tema Soares (2010) argumenta que o plano é apresentado como articulador do aprofundamento da Reforma Sanitária com um novo padrão de desenvolvimento comprometido com o crescimento, o bem-estar e a equidade. O plano se estrutura em sete eixos que articulam a dimensão social com a dimensão econômica, a saber: 1) Promoção da saúde; 2) Atenção à saúde; 3) Complexo industrial e inovação em saúde; 4) Força de trabalho em saúde; 5) Qualificação da gestão; 6) Participação e controle social e; 7) Cooperação internacional.

No plano, a concepção da promoção da saúde se refere à qualidade de vida como resultante de políticas intersetoriais, associada à disseminação de práticas/comportamentos saudáveis. No que diz respeito à atenção à saúde, aponta-se a importância de uma expressiva expansão do sistema, que envolve a assistência básica, as ações de alta e média complexidade, a regulação e a qualificação da saúde suplementar. Tais ações englobam a perspectiva da integralidade, uma vez que levam em consideração as ações de promoção, prevenção e assistência à saúde.

É enfatizada a relação entre a indústria brasileira e a política de saúde, caracterizando-se o complexo industrial da saúde como frágil, com sucessivos déficits na balança comercial. No que diz respeito à força de trabalho em saúde, tal como no Pacto pela Vida e de Ges-

ção, é dada ênfase à necessidade da qualificação dos trabalhadores e dos gestores, mas também à adequação das formas e dos contratos de trabalho. Esses aspectos, dão elementos para o fortalecimento do debate sobre os novos modelos de gestão, uma vez que, que esses facilitariam a contratação dos trabalhadores através da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

No que se refere à qualificação da gestão, aponta-se a necessidade de haver uma modernização do Estado para torná-lo mais forte e eficiente. Afirma-se que o arranjo sistêmico do SUS enfrenta ainda dificuldades para se efetivar, na perspectiva de consolidar e qualificar a descentralização. Nesse aspecto, ganha força a concepção que defende os novos modelos de gestão no SUS, através das Organizações Sociais, Fundações Estatais de Direito Privado e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

O Plano Mais Saúde – Direito de Todos (2008 – 2011) associa:

1. O desenvolvimento econômico e o social com ênfase no capital social;
2. A promoção da saúde e da intersetorialidade com vistas à nova orientação do padrão de desenvolvimento brasileiro com enfoque no crescimento, na equidade e na sustentabilidade;
3. O Pacto pela Saúde na dimensão do Pacto pela Vida com ênfase na focalização da atenção à saúde;
4. A gerência e a gestão com os novos modelos de gestão;
5. Subfinanciamento do SUS com a qualidade de serviços.

Tais associações não aprofundam a RSB com um novo padrão de desenvolvimento. O Plano Mais Saúde vem articulado com outras políticas do governo Lula no sentido, de implementar ações e estra-

tégias em consonância com a ideologia neodesenvolvimentista na perspectiva da focalização das ações de saúde.

Silva (2013) assevera que as proposições contidas no Plano Mais Saúde em 2007 têm consonância com o relatório apresentado pelo *Banco Mundial intitulado: Governança no Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil: melhorando a qualidade da gestão pública e gestão de recursos*, também editado em 2007. As principais questões levantadas pelo documento com relação ao SUS são:

1. Persistem desafios relacionados a ineficiências e baixa qualidade dos serviços prestados;
2. Os gastos em saúde representam 11% do gasto público, em 2025 o gasto com saúde pode aumentar de 8% para 12% do PIB;
3. Os desafios enfrentados pelo setor saúde estão ligados a falhas de governança – à ausência de incentivos e responsabilização que garantem que os serviços prestados sejam de custo e qualidade aceitáveis.

Essas questões levam em consideração uma análise da necessidade tanto de focalizar os gastos das políticas de saúde na população mais pobre quanto de melhorar a qualidade do gasto. Pode-se assim contribuir para aprimorar os resultados na área de saúde. O documento apresenta como principais desafios e recomendações:

- Fragmentação do processo de planejamento e orçamentação;
- Rigidez e complexidade na execução do orçamento;
- Ausência de autonomia gerencial, incentivos e capacidade;
- Informação inadequada para a gestão.

Os desafios enfatizam que os problemas do SUS estão vinculados à gestão: “os gerentes tem pouca autonomia para resolvê-los devido à ausência de autonomia sobre gestão de pessoal [...] a legislação que governa os recursos humanos no setor público e privado está desatualizada e precisa ser reformada” (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 60). Aponta como solução para corrigir essa situação a criação de instituições autogerenciadas, como fundações de apoio e organizações sociais, para gerenciar parte ou todos os serviços hospitalares. Tal perspectiva defende que o SUS deve ser definido pelo foco nos resultados em todos os níveis e em todos os processos, enfatiza os novos modelos de gestão, os contratos de gestão e o gerencialismo.

No que se refere à análise das relações entre o público e o privado, a gestão do ministro Temporão expõe a ampliação dos grupos de interesses de segmentos empresariais nos órgãos de direção da saúde. Várias ações tomadas pelo governo demonstraram isso, uma vez que este “autorizou hospitais de ponta de São Paulo e de Minas Gerais a manterem sua condição de filantropia apesar de não integrarem a rede SUS” (Bahia, 2010, p. 365). O governo Lula, no que se refere à saúde, centrou suas estratégias em programas e ações focalizadas, sendo estes considerados os principais programas para a saúde do governo: SAMU¹², Brasil Sorridente¹³, Farmácia Popular¹⁴ e Saúde da Famí-

12 O SAMU é composto por uma equipe de profissionais, ambulâncias e uma central de regulação médica. Pode ser de abrangência regional ou municipal (Machado, Baptista e Nogueira apud Bravo (2011)).

13 O Brasil Sorridente é uma política de ampliação da atenção em saúde bucal em todos os níveis, inclusive no atendimento de maior complexidade. Prevê a expansão de equipes de saúde bucal junto à saúde da família, define a implantação de centros de especialidades odontológicas de referência além da implantação de laboratórios de órteses e próteses dentárias. (Machado, Baptista e Nogueira apud Bravo (2011)).

14 O Programa Farmácia Popular objetiva o aumento do acesso das pessoas a medicamentos

lia¹⁵ que representam uma inflexão nas políticas de saúde discutidas e incorporadas no Projeto de Reforma Sanitária, expressadas no Relatório da 8ª Conferência Nacional de Saúde (BRASIL, 1986). Os programas tendem à focalização e seletividade, ou seja, o PAC Saúde é um programa restrito, apesar de enfatizar o desenvolvimento. As suas ações programáticas tendem a fortalecer a ideologia social-liberal.

4 A SAÚDE NO GOVERNO DILMA

Dilma Rousseff tomou posse no dia 1º de janeiro de 2011. Podemos afirmar que o seu governo dá continuidade à ideologia neodesenvolvimentista do governo Lula e acirra o processo de privatizações e de focalização das políticas sociais. Em seu discurso de posse, a presidente eleita já deixava claro essa tendência, confirmada por meio de parcerias com o setor privado. O social-liberalismo ocupa posições-chave tanto na política econômica quanto nas políticas sociais. O lema do governo Dilma – “Brasil, país rico é país sem pobreza” – e o plano Brasil Sem Miséria, lançado em junho de 2011 com a promessa de erradicar a pobreza absoluta que atinge 16 milhões de brasileiros (8,5% da população), são ideologicamente fundamentados em teses típicas do social-liberalismo.

de baixos preços para as famílias com subsídios do governo federal, sendo uma estratégia de co-pagamento entre os usuários e o Estado. No entanto, a partir de 2006 o programa toma outros rumos, no momento em que há o credenciamento de farmácias privadas cuja expansão se dá de forma acelerada nos anos subsequentes, alcançando mais de seis mil estabelecimentos em 2008 introduz, na prática, o co-pagamento na aquisição de medicamentos o que colide com as diretrizes do SUS que prevê atendimento integral à saúde, incluindo a assistência farmacêutica. Destaca-se a parceria público-privada, com a estratégia utilizada a partir de 2006, “com o Estado subsidiando as farmácias privadas, reforçando o caráter privatista da saúde” (Bravo, 2011. p.21).

15 Mesmos objetivos anteriormente definidos em outras gestões do Ministério da Saúde, já explicitados.

Alexandre Padilha¹⁶, vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu o Ministério da Saúde, enfatizando que a sua gestão teria como prioridade o acesso e o atendimento de qualidade à população, em tempo real, adequado para a necessidade de saúde das pessoas. Reforçava, assim, a concepção que a saúde está vinculada ao desenvolvimento e que ocuparia lugar no centro da agenda do governo federal em consonância com a ideologia neodesenvolvimentista incorporada pelo governo Dilma.

Uma das primeiras ações de Alexandre Padilha foi defender o retorno ao ministro da presidência do Conselho Nacional de Saúde, que se encontrava com a representação dos trabalhadores. Para tal proposta teve apoio dos usuários, prestadores de serviços e gestores. Desse modo, foi eleito por aclamação para a presidência do CNS no dia 16 de fevereiro de 2011. Isso implicou um retrocesso no entendimento da democracia participativa, dado que a tendência dos conselhos estaduais e municipais é seguir o exemplo do CNS. Vários gestores, a partir desse processo do CNS, passaram a defender que a presidência dos conselhos ficasse com os secretários de saúde.

Dentre as principais ações do governo, destacam-se: a implementação efetiva do Cartão Nacional de Saúde, conhecido como Cartão SUS¹⁷; a Rede Cegonha¹⁸, programa voltado para acompanhamento das mulheres e crianças; a criação da Lei nº 12.732, publicada em

16 Médico sanitarista, ex-diretor nacional de saúde indígena da Funasa, entre 2004/2005, ex-ministro da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República do governo Lula.

17 É um instrumento que possibilita a vinculação dos procedimentos executados no âmbito do SUS ao usuário, ao profissional que realizou e também à unidade de saúde onde foram realizados.

18 Envolve cuidados desde a gestação até os primeiros anos de vida da criança. O lançamento do programa foi em março de 2011. Esse programa foi concebido em Pernambuco e adotado pelo governo Federal

23/11/2012, que fixa prazo até 60 dias a partir do diagnóstico para o início do tratamento dos usuários acometidos por câncer; o Programa Aqui Tem Farmácia Popular, que oferece medicamentos para hipertensão e diabetes; a continuidade na implantação das Unidades de Pronto Atendimento (UPAS)¹⁹ em todo o Brasil, tendo sido divulgado que o governo implantaria no mandato Dilma cerca de 400 UPAS.

Também foi lançado o programa S.O.S. Emergências, que consiste em uma ação estratégica e gradativa para qualificar a gestão e o atendimento nas urgências do SUS. A iniciativa, que integra a Rede Saúde Toda Hora, pretendia alcançar, até 2014, os 40 maiores prontos-socorros brasileiros, abrangendo todos os 26 estados e o Distrito Federal. O Melhor em Casa, lançado em 08 de novembro de 2011, é um programa que amplia o atendimento domiciliar aos brasileiros no SUS. O princípio orientador é oferecer aos pacientes da rede pública de saúde um serviço humanizado e acolhedor. Já o Programa Nacional de Controle do Câncer do Colo do Útero e o Programa Nacional de Controle do Câncer de Mama têm como objetivos oferecer subsídios para o avanço do planejamento das ações de controle desses tipos de câncer, no contexto da Atenção Integral à Saúde da Mulher no Brasil. Ambos foram afirmados como prioridade na Política Nacional de Atenção Oncológica, em 2005, e no Pacto Pela Saúde, em 2006. Sobre esses programas citados ainda não existem trabalhos que avaliem os seus impactos. No que diz respeito ao Programa Melhor em Casa, há questionamentos se não seria uma forma de meramente reduzir custos ou de efetivamente melhorar as condições dos cuidados do paciente. Outro aspecto a ser destacado é a necessidade de se avaliar o diagnóstico desses pacientes e analisar se

19 As UPAS 24h são estruturadas de complexidade intermediária, entre as unidades básicas de saúde e as portas de urgências hospitalares e, em conjunto com estas compõem uma rede organizada de atenção de urgências.

é um caso que possa ser tratado e acompanhado nas residências e como se daria efetivamente esse acompanhamento. Para tanto, necessita de equipe multiprofissional para a realização desses serviços, que implica numa reorganização dos serviços de saúde, sendo este aspecto, um dos gargalos do SUS.

No período de 30 de novembro a 04 de dezembro de 2011 foi realizada a 14ª Conferência Nacional de Saúde com o Tema “Todos usam o SUS! SUS na Seguridade Social – Política pública, patrimônio do povo brasileiro” e o eixo “Acesso e acolhimento com qualidade: um desafio para o SUS”, com o chamamento para a necessidade de se investir mais recursos para a ampliação, a qualificação e a organização dos serviços. Dentre os temas da conferência o mais disputado nas defesas de propostas foi o que tratou da Relação Público x Privado e os desafios da Gestão do SUS. Todas as propostas que defendiam a implantação dos chamados novos modelos de gestão foram derrotadas pelos delegados. A participação da Frente Nacional Contra a Privatização foi muito importante na mobilização e organização para derrotar as propostas que defendiam os novos modelos de gestão por delegados do Ministério da Saúde e gestores estaduais e municipais.

Outro aspecto a ser analisado foi a edição do Decreto nº 7.508, publicado no DOU de 29/06/2011, que regulamenta a Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990, que chama a atenção pela inexistência de referência aos conselhos de saúde. Essa tendência de esvaziamento dos conselhos de saúde já vem ocorrendo desde a edição dos Pactos pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão. Outro aspecto a ser destacado é a ênfase dada às parcerias público-privadas, citadas como importantes no documento.

Um grande desafio posto na atualidade no governo Dilma encontra-se na Medida Provisória nº 520, editada ao final do governo Lula, em 31/12/2010, que autoriza o Poder Executivo a criar a Empresa

Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH). Uma das características dessa empresa pública é ser de direito privado, ligada ao Ministério da Educação para reestruturar os Hospitais Universitários Federais. Em junho de 2011, o prazo de votação da MP se encerrou. Mas o governo Dilma recolocou a EBSERH como projeto de Lei (PL 1749/2011).

Dentre as implicações da implantação da EBSERH nos Hospitais Universitários, destacam-se: o desrespeito material à autonomia universitária definida constitucionalmente e à característica dos HUs de serem instituições de ensino vinculadas às universidades; a ameaça ao caráter público dos serviços de educação e saúde; a flexibilização dos vínculos de trabalho e abertura de precedente para a não realização de concurso público e; a terceirização desses hospitais, o que é inconstitucional. Segundo a Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde, esse modelo de gestão acarreta:

a terceirização de atividades-fim do Estado, como são as relacionadas à saúde e ao ensino. Na área da saúde, a Constituição e a legislação pertinente permitem que o Poder Público contrate instituições privadas apenas para realizar atividades-meio, tais como limpeza, vigilância, contabilidade, ou determinados serviços técnicos especializados na área da saúde, como exames médicos, consultas etc., com o caráter de complementaridade, conforme Art. 24 da Lei 8.080/90; nesses casos, o Estado estará transferindo apenas a execução material de determinadas atividades e não a gestão do patrimônio, dos equipamentos e do pessoal [...] Na prática, a gerência da Empresa, com poderes amplos para firmar contratos, convênios, contratar pessoal, definir processos administrativos internos e definir metas de gestão, acabaria com a vinculação dos HUs às Universidades. (FRENTE, 2011,p.01).

No início do segundo mandato do governo Dilma foi sancionada a Lei nº 13.079, de 19 de janeiro de 2015, que trata sobre a entrada

do capital estrangeiro na assistência à saúde, contrariando a Constituição de 1988. O processo de adesão dos HUs à EBSEH se amplia, assim como as outras modalidades de terceirização da gestão, através das Organizações Sociais, Fundações Estatais de Direito Privado e OSCIPs.

Nesse sentido, a grande política é esvaziada do seu poder transformador, dando lugar a uma política de gestão técnica dos recursos orçamentários. No lugar do confronto e do dissenso, opera-se a entrada do neodesenvolvimentismo como uma força auxiliar e subalterna dentro do atual bloco de poder. Consequentemente, nos deparamos com uma nova fase do capitalismo dependente: sem rupturas, reafirmou-se o desenvolvimento desigual e combinado brasileiro (CASTELO, 2012; COUTINHO, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na contemporaneidade, estamos diante de processos de contrarreforma, que significam cortes, restrições, supressão de direitos e também de mistificação ideológica. Na era neodesenvolvimentista, contraditoriamente, não há espaço para o aprofundamento dos direitos sociais, ainda que limitados, mas trata-se de eliminar tais direitos. Portanto, o que caracteriza um processo de contrarreforma não é a completa ausência do novo, mas a enorme preponderância da conservação. A ideologia social-liberal é uma tentativa político-ideológica das classes dominantes de dar respostas às múltiplas tensões derivadas do acirramento das expressões da questão social e da luta da classe trabalhadora

No que diz respeito à política de saúde, a expectativa do movimento sanitário era que com a eleição do Partido dos Trabalhadores à presidência da república, pudesse haver avanços na Reforma Sani-

tária Brasileira, enquanto projeto político-emancipatório que deve se realizar tanto no plano do movimento, ou seja, no processo, quanto no plano das instituições. Isso implica a construção de uma nova racionalidade, distinta da anterior, todavia, não é o que ocorre na particularidade brasileira.

A tendência posta para o governo Dilma, no que diz respeito à política de saúde, é a continuidade do avanço do processo de privatização do SUS, através dos novos modelos de gestão com o consentimento ativo de segmento dos trabalhadores.

REFERÊNCIAS

BAHIA, Ligia. A saúde em banho-maria. In: Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro – Corecon-RJ; Sindicato dos Economistas do Rio de Janeiro; Centro de Estudos para o Desenvolvimento (orgs.). **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico** 2003-2010. Rio de Janeiro: Garmond, 2010.p.351-368.

BANCO Mundial. **Brasil. Governança no Sistema Único de Saúde (SUS) Brasileiro:** melhorando a qualidade dos gastos públicos e da gestão de recursos. Relatório N° 36601-BR. Banco Mundial, 2007.

BRASIL. Decreto nº 4.481, de 22 de novembro de 2002. Dispõe sobre os critérios para definição dos hospitais estratégicos no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 25 nov., 2002. Seção 1, p. 3.

_____. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema

Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. **Coletânea de Norma para o Controle Social no Sistema Único de Saúde**. 3ª edição. Brasília-DF: Ministério da Saúde/Conselho Nacional de Saúde. 2011. pp. 33-42.

_____. Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 dez., 2011. Seção 1, pg. 2.

_____. Ministério da Saúde. **Mais Saúde: Direito de Todos** (2008-2011). 2ª edição. Brasília-DF: Ministério da Saúde/Secretaria Executiva, 2008.

_____. Ministério da Saúde. **Pactos pela vida, em Defesa do SUS e de Gestão**. Volume 1. Brasília: Ministério da Saúde, 2006. Série Pactos pela Saúde 2006

_____. Ministério da Saúde. Saúde e qualidade de vida: políticas de Estado e desenvolvimento. **13ª Conferência Nacional de Saúde**. Relatório Final. Brasília: Ministério da Saúde/Conselho Nacional de Saúde, 2008. Série C. Projetos, Programas e Relatórios.

_____. Ministério da Saúde. **14ª Conferência Nacional de Saúde**. Relatório Final. Brasília: Ministério da Saúde/Conselho Nacional de Saúde, 2011.

BRAVO, Maria Inês Souza. Serviço Social e Saúde: desafios atuais. **Temporalis**- Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social- ABEPSS. Política de Saúde e Serviço Social: impasses e desafios. São Luís: ABEPSS, Ano VIII, n. 13 – janeiro a junho, 2007. P. 121-150.

_____. MENEZES, Juliana Souza Bravo. A Saúde nos Governos Lula e Dilma: algumas reflexões. In:_____.(Orgs.). **Saúde na atualidade**: por um sistema único de saúde estatal, universal, gratuito e de qualidade. Rio de Janeiro: AdUFRJ. Seção Sindical. Pela Saúde, 2011. Série Cadernos de saúde.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 112, out/dez. 2012.

_____. (Org.). O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In:_____. **Encruzilhadas da América Latina no Século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

FILGUEIRAS, Luiz et al. Modelo liberal- periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos lula. In: **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p.35-69. [A organização foi uma iniciativa do Conselho Regional de Economia, Sindicato dos Economistas e do Centro de Estudos para o Desenvolvimento do Rio de Janeiro].

FRENTE NACIONAL CONTRA A PRIVATIZAÇÃO DA SAÚDE. **Em defesa do SUS**: público, estatal, universal e de qualidade. 2011.

MOTA, Ana Elizabete. (Org.) **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

_____. **As ideologias da contrarreforma e o Serviço Social**. Pernambuco: Editora da UFPE, 2010.

PAIM, Jairnilson Silva. TEIXEIRA, Carmen Fontes A política de saúde no governo Lula e dialética do menos pior. **Saúde Debate**, v. 29, n. 31, p.268-283, 2005.

RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Harvard University Press, 1971.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda Sampaio. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 112. Out/dez.2012.

SILVA, Alessandra Ximenes da. Lutas sociais e contradições dos sujeitos políticos coletivos no processo da Reforma Sanitária Brasileira. **Tese** (Doutorado em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco), 2013.

SOARES, Raquel Cavalcante. A Contrarreforma na Política de Saúde e o SUS Hoje: impactos e demandas ao Serviço Social. **Tese** (Doutorado em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco), 2010.

13 CONTRADIÇÕES DA POLÍTICA DE SAÚDE PARA HIV/AIDS EM PERNAMBUCO. DESAFIOS EM RELAÇÃO ÀS TENDÊNCIAS ATUAIS DA EPIDEMIA

Ana Cristina de Souza Vieira
Giselli Caetano dos Santos
Maria Ilk Nunes de Albuquerque
Solange Rocha
Raquel Cavalcante Soares
Ingrid Karla da Nóbrega Beserra
Taciana Maria da Silva
Ana Fabíola do Nascimento Pontes
Ana Maria Gomes dos Santos
Maria da Conceição Vasconcelos
Marina Figueiredo Assunção

INTRODUÇÃO

O estado de Pernambuco, desde 2007, inicialmente sob a gestão do Governador Eduardo Campos, vem implementando uma forma de privatização da política de saúde, a qual consiste na contratação de serviços e entidades privadas (organizações sociais, fundações, etc.) para gerir unidades de saúde, com acesso direto ao fundo público. Uma racionalidade vem sendo construída na área de saúde, conforme expõe Soares (2014), contemplando focalização, privatização e redução de recursos, limitando a garantia de proteção social na perspectiva de integralidade prevista no Sistema Único de Saúde

(SUS). A política de saúde para pessoas com HIV/Aids vem apresentando características que reinterpretam ou particularizam essa lógica, pois novas unidades de atenção à saúde foram criadas no interior do estado, expandindo os serviços, descentralizando o atendimento das pessoas com HIV/Aids.

A realização de um estudo sobre a política e os serviços de saúde para pessoas com HIV/Aids, com pesquisadores do Brasil, Moçambique e África do Sul, de 2012 a 2013, gerou questionamentos e deixou abertas lacunas sobre a realidade da atenção em saúde para pessoas com HIV/Aids, nos três países. Foram analisadas, naquele momento, em Recife, três unidades de saúde de referência: Hospital Correia Picanço (HCP), Hospital Universitário Oswaldo Cruz (HUOC) e Instituto de Medicina Integral Fernando Figueira (IMIP). Os três são hospitais de alta complexidade que oferecem atendimento ambulatorial e internamento para pessoas com HIV/Aids, atendendo um número significativo de pessoas infectadas ou doentes. O HUOC é hospital-escola vinculado à Universidade de Pernambuco, com caráter público e abrangência estadual, referência para doenças infecto-contagiosas e para diversas outras áreas de saúde. O HCP é hospital público, gerido pela Secretaria de Saúde de Pernambuco, referência estadual para doenças infecto-contagiosas, atendendo principalmente pessoas com aids e meningite. O IMIP é hospital escola da Faculdade Pernambucana de Saúde, tem caráter privado/filantrópico, e atende múltiplas especialidades.

A partir deste estudo, a equipe de pesquisa propôs discutir como as configurações atuais da epidemia de HIV/Aids – interiorização, feminização e pauperização – vêm sendo enfrentadas na realidade de Pernambuco, no processo de ampliação e interiorização das unidades de saúde de testagem de HIV e de atenção ambulatorial, através dos Centros de Testagem e Aconselhamento – CTAs e dos Serviços de Atendimento Especializado – SAEs.

As hipóteses de trabalho apontavam que a política de saúde para pessoas com HIV/Aids, apesar da ampliação de unidades de atendimento, não responde plenamente às atuais tendências da epidemia. As informações sobre HIV/Aids não chegam à população feminina, especificamente das classes populares nos municípios do interior do estado, onde os profissionais de saúde não atentam ou desconhecem as novas tendências da epidemia. Esses aspectos dificultam o diagnóstico precoce das pessoas infectadas pelo HIV, gerando um risco de adoecimento pela Aids e o agravamento das condições de saúde e de vida. Os serviços de saúde dos diferentes níveis de complexidade, não conseguem seguir a diretriz da integralidade do Sistema Único de Saúde (SUS), o que consequentemente, acarreta dificuldades, inconsistências e inadequações no atendimento.

A articulação com organizações da sociedade civil de apoio às pessoas com HIV/Aids não tem consolidado um espaço que garanta acesso ao conhecimento sobre a doença e a uma proteção social que contribua para uma melhor qualidade de vida, das pessoas acometidas pela infecção. Reconhecer o que vem ocorrendo na atenção às pessoas com HIV/Aids e como interferir nesse processo, poderá contribuir para mudanças no atendimento e na vida dos sujeitos, bem como no comportamento da epidemia no estado.

Assim, em Pernambuco foram analisadas as ações de prevenção e tratamento da AIDS nos Centros de Testagem e Aconselhamento (CTA) e nos Serviços de Atendimento Especializado (SAE) e sua articulação com os demais serviços municipais de saúde, em especial, os de atenção básica; a articulação dos serviços de saúde com movimentos da sociedade civil, pela garantia do direito à saúde das pessoas com HIV/Aids; o acesso das pessoas que vivem com HIV/AIDS aos serviços de saúde de referência, considerando a perspectiva de saúde ampliada, que considera saúde não apenas a ausência de doença, mas a garantia de trabalho, proteção social, habitabilidade, lazer.

1. POLÍTICA DE SAÚDE NO BRASIL: CONTRADIÇÕES E IMPASSES

Partimos da compreensão que a política de saúde, como as demais políticas num Estado capitalista, é marcada por contradições que expressam a luta de classes, os divergentes interesses entre sociedade e Estado e, no interior desses espaços. Para Soares, “o campo da saúde, por estar diretamente relacionado à vida, tem possibilidades incontestes de mercantilização capitalista” (2014, p. 16).

A construção de uma política pública de saúde no Brasil passou por diferentes momentos, sendo de fundamental importância a definição da saúde como direito de todos e como dever do Estado, garantida pela Constituição Federal de 1988, e regulamentada pelas Leis 8.080 e 8.142, de 1990. Entretanto, a implementação desse direito confrontou-se com as novas tendências em curso no Brasil – a hegemonia da lógica neoliberal espraiando-se pelas políticas sociais, como a de saúde.

De acordo com Behring (2012), a crise contemporânea do capitalismo delineou novas configurações para o fundo público e as políticas sociais. Segundo a autora, o suporte material do Estado tem sido fundamental para o processo de reprodução ampliada do capital, fazendo do fundo público “uma mediação decisiva no capitalismo” (p.156). Em relação às políticas sociais, por meio delas, “o Estado realiza compras, contrata força de trabalho, pagando seus salários, transfere renda e até contrai dívidas em seu nome (p.178). Behring e Boschetti (2006) reafirmam a natureza contraditória da política social que, ao mesmo tempo em que produz acesso a direitos conquistados pelos trabalhadores, desde a viragem para a onda longa de estagnação, estão em xeque, inclusive as políticas estão sendo direcionadas para a lógica do consumo e do produtivismo, via transferência de renda (BOSCHETTI, 2012), em vez da lógica dos direitos e serviços gratuitos e universais (BEHRING, 2012, p. 178).

A política social, deslocada do keynesianismo e da inspiração beveridgeana, vem sendo refuncionalizada e tensionada pela supercapitalização, termo de Mandel (1982) que busca caracterizar o espraiar do capital para zonas antes não-mercantis. Trata-se de uma decorrência da supercapitalização, do excesso de liquidez de capitais que passam a buscar nichos de valorização industrializando determinados setores, a exemplo da saúde, da educação, da previdência social e outros (BEHRING, 2012, p.178)

A partir da crise do capital dos anos 1970, “marcada pelo neoliberalismo e hegemonia financeira, o fundo público se torna menos público e elevam-se exponencialmente os poderes assimétricos na democracia contemporânea” (TEIXEIRA, 2012, p. 182).

Para Silva (2012), “a política social contemporânea tem sido alvo de sucessivos ataques em tempos de crise do capital, desde a década de 1970, e os mecanismos usados são as contrarreformas” (p.217).

A chamada crise fiscal do Estado passa a ser o argumento para a defesa neoliberal do corte de gastos sociais que esconde as reais intenções de diminuição dos custos com a força de trabalho e o redirecionamento do fundo público para atender em maior escala as demandas do grande capital...num contexto de clara disputa pelo fundo público – no qual o capital acaba sendo o maior beneficiário – o corte dos gastos estatais é feito sob o argumento de escassez de recursos, de conter o déficit público, ou no caso do Brasil, de evitar a volta da inflação (SILVA, 2012, p.217).

Na área de saúde, com a ampliação do direito através da universalização do acesso, prevista no Sistema Único de Saúde, assim como a garantia de integralidade da atenção, envolvendo prevenção de doenças e agravos, promoção e assistência à saúde, observa-se a ocorrência de uma série de mecanismos, em sua operacionalização,

para lidar com a tendência à redução de gastos. Entretanto, não só a redução de gastos tem sido uma preocupação, mas também, de forma cada vez mais intensa, a disputa pelo fundo público através do capitalismo, nesse caso identificado principalmente com empresários da área hospitalar, farmacêutica, de insumos e equipamentos, entre outros.

A garantia constitucional da saúde como direito de todos e dever do Estado e a consequente criação do SUS, mexeu com interesses enraizados, que auferiam lucros com a venda de serviços médicos, de apoio ao diagnóstico e à terapêutica de âmbito hospitalar e ambulatorial ao Estado, na época em que apenas os trabalhadores formais tinham acesso a serviços públicos de saúde, mediante desconto mensal obrigatório, e os trabalhadores informais e não-trabalhadores, tinham acesso aos serviços filantrópicos de saúde e a medidas de saúde pública “campanhistas”, como vacinação, por exemplo. A partir dos anos 1930, até 1988, com o fortalecimento no período pós-1964, durante a ditadura militar, os segmentos capitalistas na área de saúde se fortaleceram com o direcionamento da política de saúde, num momento em que o Estado, ao invés de construir e ampliar uma rede própria de serviços privilegiava o financiamento da iniciativa privada, com a aquisição ou construção de serviços privados para utilização dos trabalhadores assalariados, vinculados à previdência social. Soares (2014) discute a racionalidade¹ hegemônica na política de saúde brasileira, afirmando que:

Historicamente a política de saúde brasileira esteve fundada numa “racionalidade hegemonicamente fragmentada; em geral, curativa, hospitalocêntrica e medicocêntrica, centrada no indivíduo [...] com prevalência da lógica dos

1 Segundo Soares (2014), “as racionalidades se configuram nas diversas concepções de direito, de Estado, de classes, entre outros. Sendo assim, a política social expressa também as racionalidades que fundamental os interesses de classe em confronto no âmbito do Estado e da sociedade civil”(p.15).

interesses privados, principalmente a partir do regime autocrático pós-1964. Com o movimento de reforma sanitária e a promulgação da Constituição de 1988, houve uma tentativa de ruptura com essa racionalidade instrumental burguesa no âmbito do Estado e mais particularmente, na política social (SOARES, 2014, p.15-6)

Na disputa pelo fundo público, os interesses empresariais na área de saúde vêm conseguindo a aprovação de medidas que facilitam seu acesso aos recursos. Ainda que a área de saúde sofra contingenciamento de gastos, por parte dos governos federal, estaduais e municipais, os empresários da saúde têm conseguido acessar esses recursos através de mecanismos como a parceria público-privada, que viabiliza a gestão de unidades públicas de saúde, possibilitada pela regulamentação das organizações sociais e das empresas públicas de direito privado, em áreas consideradas não-prioritárias do Estado, após a chamada reforma do Estado, implementada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Para Soares (2010), as tendências da política de saúde brasileira na atualidade expressam as necessidades do capital, de investimento na área dos serviços de saúde, tanto por dentro do sistema público, através das contratações/ contratualizações e/ou convênios com instituições privadas lucrativas e não lucrativas, na perspectiva das terceirizações e parcerias público-privada, como para além do SUS, via mercado expressamente privado e mercantilizado, denominado sistema suplementar – com planos e seguros saúde, redes de hospitais privados, rede de farmácias, indústria medicamentosa e de equipamentos de saúde.

A autora aponta as principais tendências desse processo de contrarreforma na área de saúde:

- Intensa refuncionalização dos princípios originais da reforma sanitária, conquistados a partir da Constituição

de 1988. Isso implica afirmar que a contrarreforma impetrada na saúde vem ganhando a forma de defesa da política, do próprio Sistema Único de Saúde e de seus princípios, quando, na verdade, os subvertem às necessidades de investimento do capital nesta área. Há, assim, características de transformismo de projetos e sujeitos políticos, intelectuais orgânicos do movimento da reforma sanitária que flexibilizaram suas bandeiras de luta e atuam no campo do possibilismo, isto é, do projeto SUS possível²;

- Privatização: intenso processo de privatização seja pelo crescimento do mercado privado em saúde seja pela presença do setor privado na saúde pública, através, principalmente de contratações, convênios, terceirizações de gestão, parecerias público-privadas, entre outras modalidades.
- Precarização, com ênfase nas práticas assistenciais/emergenciais. Uma das importantes características do desenho da política de saúde brasileira nas últimas décadas tem sido seu intenso processo de precarização, seja em termos da estrutura física, da falta de recursos pelo subfinanciamento histórico da política, déficit de recursos humanos, com predomínio de práticas emergenciais e assistenciais em detrimento da prevenção e promoção da saúde.

2 Sobre o projeto SUS possível ver SOARES, 2014, que aponta: “diante dos limites da política econômica, [lideranças transformistas] defendem a flexibilização dos princípios da reforma sanitária, mas nomeiam esse processo de reatualização, modernização ou mesmo como continuidade daquela. Esse projeto, na verdade, termina por favorecer a ampliação dos espaços do projeto privatista e, apesar de suas lideranças não reconhecerem, os dois projetos compõem uma mesma unidade dialética e se imbricam mutuamente numa mesma racionalidade que, dessa vez, avança mais rápida na disputa hegemônica (2014,p.18)

- Ampliação restrita. A rede de serviços tende a ser ampliada, mas sem condições de atendimento de toda a demanda reprimida do setor, tendo em vista o subfinanciamento e a existência de um modo de vida – relacionado ao modelo de desenvolvimento econômico e social – que produz altos níveis de adoecimento, e morbi-mortalidade.
- Promoção à saúde restrita, com ênfase na responsabilização dos sujeitos e com práticas comportamentalistas, sem levar em consideração a determinação social do processo saúde-doença e a relevância de uma ação integral e intersetorial das diversas políticas sociais. (SOARES, 2010)

Soares (2014) aponta que a racionalidade política hegemônica no Estado brasileiro na atualidade compõe o projeto de desenvolvimento econômico chamado neodesenvolvimentista, o qual precisa, “por um lado, de um Estado que invista fortemente na garantia de crescimento e maximização do capital e, por outro, que implemente políticas sociais básicas e precárias, com ênfase assistencial” (p. 221).

Para o enfrentamento do HIV/Aids, o favorecimento do capital se concretiza pelo predomínio de uso de medicamentos antirretrovirais, inclusive com mudança do protocolo em 2014, garantindo a todos os que são diagnosticados com infecção pelo HIV, antes mesmo que tenham sintomas de aids ou independentemente da carga viral, o acesso aos medicamentos. Essa tendência segue orientação internacional, e encontra vozes favoráveis e contrárias: as favoráveis destacam a possibilidade dessa iniciativa reduzir o risco das infecções oportunistas, garantindo melhor condição de saúde, além da redução da transmissibilidade do vírus.

As vozes contrárias destacam os efeitos colaterais da medicação, a dificuldade de adesão a uma medicação quando não se tem sintomas de uma doença, o que já é vivido por pessoas com aids atualmente, que quando não apresentam sintomas abandonam o uso dos antirretrovirais. Também referem que a prevenção torna-se menos importante, assume-se a falência das estratégias baseadas nas mudanças de comportamentos e responsabilidade com sexo seguro, que requer profundas mudanças nas estruturas patriarcais. Vence a indústria farmacêutica com a predominância da lógica medicamentosa, já que os antirretrovirais reduzem a possibilidade de risco de morte, e se passa a lidar com a cronificação da doença e as comorbidades.

Para além da polémica acerca da factibilidade de estratégias de controle de epidemias baseadas em tratamento medicamentoso obterem pleno sucesso - basta observar a permanência da tuberculose e da hanseníase como importantes problemas de saúde pública, apesar da existência de tratamentos efetivos para a cura e para evitar a transmissão das infecções -, a proposição das Nações Unidas trouxe para o centro do debate a capacidade dos sistemas de saúde de absorver um grande contingente de pessoas infectadas e a qualidade do cuidado prestado a elas (GRANGEIRO, CASTANHEIRA, NEMES, 2015, p.5).

Na afirmação de Rocha (2011) há que considerar as relações de poder que permeiam a epidemia da Aids, refletidas nas estratégias adotadas para prevenção e tratamento. Em relação à implementação de políticas básicas, pouco resolutivas, a ênfase na medicalização, numa ótica terapêutica e não de promoção de saúde nem prevenção de doenças e agravos provoca uma queixa recorrente de pessoas vivendo com HIV/Aids que apontam que: “não se vive só de antirretrovirais”. É como Santos aponta:

O enfrentamento da aids, apesar da ênfase no modelo curativo, possui interfaces com as determinações sociais, mas essas interfaces não são institucionalizadas ou pensadas no contexto oficial de resposta à epidemia, e, sim, construídas a partir da práxis cotidiana na luta pela garantia dos direitos sociais legalmente instituídos (SANTOS, 2014, p.2).

Se as medicações específicas, geralmente não faltam e todos têm acesso, na rede pública faltam remédios para doenças oportunistas e as comorbidades, faltam ações educativas coletivas, falta direcionar o foco da ação para a feminização da epidemia, para a pauperização, extrapolando a oferta de medicação e garantindo apoio à pessoa em suas necessidades de trabalho, alimentação, transporte, habitação. Ter HIV/Aids soma-se a dificuldades de inserção no mercado formal de trabalho, devido à discriminação, a preconceitos e estigmas. Há necessidade de retomar a ação para os sujeitos mais vulneráveis, nesse momento – jovens gays, que não viveram o início da epidemia e a morte iminente, nem têm informação suficiente para se proteger, os quais demarcam outra tendência presente em Pernambuco, a juvenização (PERNAMBUCO, 2014).

1.1. Discutindo HIV/Aids no Brasil

O relatório “The Gap Report”, do Programa Conjunto das Nações Unidas para HIV/Aids (UNAIDS), divulgado em julho de 2014, aponta que apesar da epidemia de HIV/Aids estar em queda em quase todo o mundo, a taxa de novas infecções pelo vírus da Aids apresentou um aumento de 11% entre 2005 e 2013, no Brasil. O Ministério da Saúde considera que “a taxa de detecção de Aids no país está estabilizada em 20 casos a cada 100 mil habitantes, o que representa cerca de 39 mil casos novos da doença ao ano”. Entretanto, o aumento do número de casos de aids, especialmente entre jovens gays é reconhecido pelo Ministério da Saúde (O GLOBO, 2014).

Granjeiro, em entrevista, afirma:

Hoje temos uma epidemia no Brasil com maior gravidade do que há 20 anos. Temos um número maior de pessoas que morre por aids do que no começo da década. Nas regiões Norte e Sul o número de mortes é maior até mesmo do que o de antes do início do uso dos antirretrovirais, em 1996. [...] Não tem uma explicação única. Temos uma parcela de pessoas que não foi diagnosticada ou está demorando para chegar ao serviço após o diagnóstico. Além disso, tem uma parcela de pessoas que, embora conheça o diagnóstico e tenha chegado ao serviço, abandonou o tratamento. (Fundação Faculdade de Medicina, [2014], p.10)

Alt (2015) avalia que o mundo está perdendo a batalha para o HIV, destacando a importância da ação governamental:

Países onde o governo central não adotou postura firme em relação ao combate da epidemia, ficaram à mercê de ONGs e outras instituições internacionais para implementar projetos de prevenção e tratamento. Contudo, além não possuírem a legitimidade e os recursos de governos para que seus projetos tenham alcance nacional, tais organizações dependem dos critérios dos grandes doadores como o PEPFAR³ para implementar seus programas. Programas sérios e de alcance nacional são a única forma de conter a Aids em países onde ainda existe epidemia. Contudo, uma maior regularização dos fundos internacionais disponibilizados no combate à doença também se faz necessária com urgência (ALT, 2015, s.p.).

Sobre a realidade brasileira, Granjeiro, Castanheira e Nemes (2015), apontam:

³ The United States President's Emergency Plan for AIDS Relief. Ver em <http://www.pepfar.gov/>.

O que mais evidencia a re-emergência da doença no país é a tendência da mortalidade. Depois de anos seguidos de redução, o número de mortes e a taxa de mortalidade voltaram a crescer. Somente em 2013 foram 12.700 casos de óbitos pela doença, um número similar ao de 15 anos atrás, quando a política de acesso aos antirretrovirais havia sido implantada. [...] Nas regiões Norte, Nordeste e Sul as taxas chegaram a ser até duas vezes maiores do que no período anterior à política de acesso aos antirretrovirais, neutralizando todos os avanços observados anteriormente nesses locais (GRANJEIRO, CASTANHEIRA, NEMES, 2015, p. 5)

As tendências da epidemia de HIV/AIDS, no Brasil, segundo o Boletim Epidemiológico DST/AIDS 2014 (BRASIL, 2014), apontavam para a interiorização, feminização e pauperização da epidemia, significando que a epidemia, ao longo dos anos, tomou rumos diversos do seu comportamento inicial, entre gays de classe média e alta, em grandes centros urbanos. Os dados epidemiológicos mostravam que:

A taxa de detecção de aids no Brasil tem apresentado estabilização nos últimos dez anos, com uma média de 20,5 casos para cada 100 mil habitantes; também se observa estabilização da taxa na região Sul, com uma média de 31,1 casos para cada 100 mil habitantes. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentam uma tendência linear de crescimento significativa, considerando o nível de significância de 5%; em 2004, a taxa registrada foi de 15,0 (N) 11,0 (NE) e 18,7 (CO) casos para cada 100 mil habitantes, enquanto que no último ano a taxa foi de 26,1 (N), 16,0 (NE) e 20,3 (CO), representando um aumento de 74,0% (N), 45,5% (NE) e 8,6% (CO). A região Sudeste é a única que apresenta tendência de queda significativa nos últimos dez anos; em 2004, a taxa de detecção foi de 26,0, a qual passou para 18,7 casos a cada 100 mil habitantes em 2013, correspondendo a uma queda de 28,1% (p.11).

As novas infecções por HIV – casos de Aids apresentaram um aumento de 4,85% entre 2005 e 2013. Observam-se significativas diferenças entre as regiões, com redução de novos casos na região Sudeste, onde se concentra a maior parte das pessoas com HIV/Aids (BRASIL, 2014):

A distribuição proporcional dos casos de aids no Brasil segundo região mostra uma concentração dos casos nas regiões Sudeste e Sul, correspondendo a 54,4% e 20,0% do total de casos identificados de 1980 até junho de 2014; as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte correspondem a 14,3%, 5,8% e 5,4% do total dos casos, respectivamente (p.10).

No país, foram registrados, de 1980 até junho de 2014, 491.747 (65,0%) casos de aids em homens e 265.251(35,0%) em mulheres. Até 2008, houve um aumento no número de casos de aids em mulheres. A partir de 2009, “observa-se uma redução nos casos de aids em mulheres e aumento nos casos em homens, refletindo-se na razão de sexo, que passou a ser de 18 casos de aids em homens para cada 10 em mulheres em 2013” (BRASIL, 2014; p.12). Essa redução dos casos em mulheres tem levado o Ministério da Saúde a considerar que a tendência de feminização tem perdido força, ainda que nas regiões Norte e Nordeste se observe crescimento entre mulheres.

Em relação aos óbitos relacionados ao HIV/Aids, o coeficiente de mortalidade padronizado apresenta uma tendência de redução nos últimos dez anos, no país: passou de 6,1 para 100 mil habitantes em 2004, para 5,7 em 2013.

No entanto, essa mesma tendência não se observa em todas as regiões do país; apenas as regiões Sudeste e Sul apresentam tendência significativa de queda, sendo esta mais acen-

tuada no Sudeste (26,3%). Nas regiões Norte e Nordeste, a tendência é de crescimento nos últimos dez anos ((BRASIL, 2014; p.19)

A terapia antirretroviral tem um papel fundamental para a redução de óbitos por aids. Uma medida adotada pelo Ministério da Saúde, indicada pela Organização Mundial de Saúde, pretende contribuir para que essa redução se acentue, bem como a redução da transmissão do HIV – a terapia antirretroviral deve ser fornecida no momento da detecção do HIV, independentemente da carga viral. O quadro 1 mostra o quantitativo de pessoas em tratamento com TARV, nos anos de 2013 e 2014 (até outubro), indicando a ampliação do tratamento em todos os estados do nordeste, seguindo a tendência nacional.

Quadro 1 - Número de PVHA de 15 anos em tratamento, na região nordeste e UF de residência, e o ano de início. Brasil, 2013-2014*

Região/UF	2013	2014*
Brasil	46,366	59,680
Nordeste	8,828	11,683
Maranhão	1,179	1,460
Piauí	423	509
Ceará	1,204	2,496
Rio Grande do Norte	514	721
Paraíba	532	589
Pernambuco	2,225	2,563
Alagoas	491	662
Sergipe	333	406
Bahia	1,927	2,277

Fonte: Brasil, 2014, p.60* Até outubro

No enfrentamento do HIV/Aids no Brasil, em resposta às lutas da sociedade pela garantia de direitos sociais, Camargo Jr. (2013) aponta que

Após um início algo tumultuado, o Brasil acabou desenhando progressivamente um programa nacional de enfrentamento do HIV/Aids...O surgimento de antirretrovirais, contudo, tornou a dar proeminência para a lógica biomédica restrita e, mais recentemente, com a introdução da profilaxia medicamentosa para a exposição ao HIV, quer antes ou após a mesma, corre-se o risco de relegar a segundo plano ou mesmo abandonar estratégias exitosas de prevenção. Além desse fator, mudanças de conjuntura política têm-se mostrado ameaçadoras à continuidade da resposta brasileira ao HIV/Aids; em particular, a interferência de forças políticas conservadoras de inspiração religiosa tem comprometido severamente a capacidade de proposição de iniciativas dirigidas a populações mais vulneráveis [...] como o veto a campanhas publicitárias dirigidas a homens que fazem sexo com homens e, posteriormente, prostitutas (CAMARGO JR., 2013, p.678-9).

O Boletim ABIA (2015) destaca:

O fato de a AIDS ter se tornado uma doença crônica tratável (em razão dos tratamentos antirretrovirais eficazes) tem sido apontado como principal motivo para uma suposta despreocupação entre os jovens – um dos grupos mais expostos aos riscos em relação à epidemia, como já nos alertou Richard Parker – em relação ao uso de medidas preventivas. (ABIA, 2015, p.3)

De acordo com Rocha (2011) a política de enfrentamento da Aids, que estava orientada pelo conceito de vulnerabilidade, mesmo tendo avançado em relação à concepção original de risco associado

a atitudes individuais, se manteve relacionada às causas sociais e culturais da infecção. Tal concepção de vulnerabilidade,

aproxima-se da ideia de determinação social adotada na saúde, que se refere à ação humana como promotora de adoecimentos e de recuperação de saúde. Entretanto, não assegura uma visão de totalidade de determinação social, que analisa os processos de saúde-doença inseridos nas relações de produção capitalista, suas contradições e repercussões na construção das relações sociais (ROCHA, 2011, p.63).

De acordo com Grangeiro, Castanheira e Nemes (2015):

Desde o início da epidemia, ainda nos anos de 1980, uma rede de cuidado às pessoas infectadas foi implantada no país, baseada nos princípios da integralidade e interdisciplinaridade e com avaliações de qualidade mostrando estruturas e processos de trabalho relativamente satisfatórios, para parcelas significativas das unidades de saúde. Nos últimos anos, entretanto, parte dessa rede tem sido penalizada, devido ao subfinanciamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e o enfraquecimento da resposta à aids no país (p. 5).

Nesse sentido, Rocha (2011) ressalta que esse enfraquecimento está relacionado à fragmentação da política de saúde.

O princípio de integralidade do SUS, não foi implantado conforme a proposta original do movimento de reforma sanitária, assim como não foi realizada a proposta de saúde integral das mulheres, como também continuam sendo implementadas dissociadas das políticas de controle da Aids, que também não se conectam com as políticas de ação básica no Programa de Saúde da Família (PSF) (ROCHA, 2011, p.114).

Para Soares (2014), a rede de serviços de saúde expõe as contradições vivenciadas nas políticas sociais sob o domínio do neoliberalismo, predominando a subordinação da política à lógica macroeconômica de valorização do capital financeiro, o subfinanciamento da política de saúde, a precarização de serviços, enquanto alguns serviços são alvo de privatização ou de gestão privada, ou mesmo preferencialmente o governo compra serviços de organizações privadas, ao invés de investir em serviços próprios.

1.2. HIV/Aids em Pernambuco

O estado de Pernambuco tem uma população estimada de 9.277.727 (2014, segundo IBGE). O rendimento nominal mensal domiciliar per capita da população residente em 2014 era de R\$802,00. Nos últimos anos vivenciou um crescimento econômico, com a dinamização do Porto de Suape, localizado no município de Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho. Esse crescimento foi estimulado pelo governo do estado, que investiu esforços para a construção de um polo de desenvolvimento, com o porto, uma refinaria de petróleo, e cerca de 100 indústrias. O governo estadual construiu estradas e uma infraestrutura para viabilizar essa região, situada no litoral sul. No litoral norte está sendo implementado outro polo de desenvolvimento, com montadoras de veículos, fábrica de hemoderivados e outras indústrias (em Goiana).

De acordo com Santos (2014), no final da década de 1980 começa a estruturação dos Centros de Testagem e Aconselhamento (CTA), naquela época denominados Centros de Orientação e Aconselhamento em DST/AIDS (COAS), para “oferecer sorologia anti-HIV gratuita, confidencial e anônima, além de prover orientação sobre a promoção da saúde e a prevenção de doenças para os indivíduos considerados de risco e/ou de maior vulnerabilidade à infecção pelo HIV (SANTOS, 2014, p. 74). A existência de serviços de saúde em

que as pessoas possam ser atendidas em suas necessidades específicas de saúde tem a ver com o acesso, compreendido por Oliveira

como facilidade de uso dos serviços oferecidos por uma unidade de saúde. Resulta da interação de fatores relacionados aos serviços ou sistemas de saúde, com seus recursos e rotinas, e associados à sua capacidade de adequação às especificidades dos usuários... Ressalta-se que, tanto acesso, quanto continuidade do uso ultrapassam a ideia de oferta de serviços e ações por uma unidade ou sistema de saúde, já que dispor de atendimento não implica, necessariamente, o seu uso efetivo. (2009, p. S260)

Além dos CTAs, os Serviços de Atenção Especializada (SAEs) começam a ser estruturados para realizar ações de assistência, prevenção e tratamento às pessoas com HIV/Aids.

Estes serviços possuem diferentes configurações institucionais: são ambulatorios gerais ou de especialidades, ambulatorios de hospitais, unidades básicas de saúde, postos de saúde, policlinicas e Serviços de Assistência Especializados em DST, HIV/Aids (SAE). Também são administrados de diferentes formas: por municípios, estados, governo federal, universidades, organizações filantrópicas e não governamentais conveniadas ao SUS. O objetivo destes serviços é prestar um atendimento integral e de qualidade aos usuários, por meio de uma equipe de profissionais de saúde composta por médicos, psicólogos, enfermeiros, farmacêuticos, nutricionistas, assistentes sociais, educadores, entre outros (SANTOS, 2014, p.84).

Em 2013, a rede de saúde de Pernambuco para pessoas com HIV/Aids estava estruturada com 16 SAEs, como mostra o Quadro 2. A concentração de SAEs em Recife não impede que situações como a sobrecarga dos serviços ocorra, havendo espera de cerca de 3 meses

para atendimento ambulatorial no Hospital Correia Picanço, unidade que também oferece internação. O Hospital Universitário Oswaldo Cruz estava sem fazer a marcação de atendimento ambulatorial, até mesmo de pessoas que recebem alta da internação naquela unidade de saúde, por falta de disponibilidade para atendimento.

Quadro 2 - Total de SAEs em Pernambuco

Situação em relação a SAE	Nº
Municípios com 1 SAE	15
Município com 9 SAEs	1 (Recife)
Município sem SAE	159
Municípios com abertura de SAE prevista 2003/2004	9
Município em negociação para abertura de SAE	4

Fonte: Pernambuco. Secretaria de Saúde, 2014

O financiamento dos serviços de atenção especializada para HIV/Aids atualmente é regido pela Portaria 3276, de 26 de dezembro de 2013, a qual define critérios para o incentivo de financiamento, a saber: carga da doença, município da Região Metropolitana, município de referência de região de saúde, município com população superior a 100.000 habitantes. O incentivo tem como objetivo garantir aos estados, Distrito Federal e Municípios considerados prioritários, a manutenção de ações de vigilância, prevenção e controle das DST/Aids e Hepatites Virais, incluindo-se o apoio às organizações da sociedade civil, a manutenção de Casas de Apoio para Pessoas Vivendo com HIV/Aids e a aquisição de fórmula infantil para crianças verticalmente expostas ao HIV (BRASIL, 2013).

O Boletim DST/Aids Pernambuco (2014) aponta que, no período de 2008 a 2013, em média, houve um crescimento de 6% de casos

novos de aids e uma taxa de incidência de 14,6 por 100.000 habitantes (p.1). Barbosa (2010) indica que, diferentemente do que ocorreu no país como um todo, e especialmente na região Sudeste, “em linhas gerais, o Nordeste experimentou um incremento da epidemia da aids em todo o período, entre os anos 1985 e 2008” (p.5). Após 2008, o incremento da taxa de detecção da epidemia por 100.000 habitantes teve tendência crescente na região passando de 13,6 em 2009 a 16,0 em 2013. Pernambuco é o estado onde há a maior taxa de detecção na região – 22,0 em 2013 (BRASIL, 2014, p.29).

Nos últimos cinco anos, 539 óbitos/ano por HIV/Aids foram notificados em média, com uma taxa de mortalidade geral de 5,9 por 100.000 habitantes em 2013. Essa taxa tem se elevado nos últimos anos (p.2).

A interiorização de casos de aids vem ocorrendo, existindo apenas 7 municípios, dos 184 de Pernambuco, sem caso notificado de aids – Betânia, Calumbi, Granito, Itacuruba, Orocó, Santa Filomena e Terezinha. Apesar da interiorização, a maioria dos casos de aids - 75%, concentra-se na Região Metropolitana de Recife (RMR) (p.2).

Em Pernambuco, a razão de sexo vem demonstrando cada vez mais uma feminização da epidemia, alcançando 1,6 homens notificados com aids para cada mulher no ano de 2013 (p.2). A razão de sexo nacional é de 1,8 para o mesmo período, e no Nordeste é 1,7.

No ano de 2013, o estado notificou 13 casos de aids em menores de 5 anos, todos por transmissão vertical, indicando falhas no diagnóstico no pré-natal realizado na atenção primária, sem a referência para a assistência especializada (SAE) para adesão à profilaxia (p.4).

Em relação à tendência de pauperização da epidemia de HIV/Aids, o Boletim DST/Aids de Pernambuco mostra que vem crescendo o número de casos de AIDS entre pessoas com menor escolaridade (proxy de classe social), com incidência crescente de aids

entre pessoas com nível fundamental e analfabetas(p.4). Daí se depreende que a renda familiar dessas pessoas tende a ser menor do que das pessoas com maior escolaridade. Dados do Hospital Correia Picanço, apontam:

A consolidação de dados do livro de registro de atendimentos do Serviço Social do HCP, no período de 2006 a 2013, indica que 61,5% das demandas dos usuários se relacionam a necessidades sociais de subsistência. Em seguida, ocorreram demandas relacionadas à rede socioassistencial e à garantia de direitos com 24,3% e, em menor percentual, demandas do setor da saúde e rotinas institucionais com 14,2% (SANTOS, 2014, p.126)

De acordo com o Boletim DST/Aids Pernambuco (2014), “observa-se que não diferente das outras regiões do Brasil, Pernambuco apresenta a maior parte dos casos registrados dentre os indivíduos mais jovens” (p.4).

A política de saúde para pessoas com HIV/Aids em Pernambuco vem sendo construída na direção da interiorização, nos últimos 2 anos. As novas unidades de saúde vêm sendo geridas pelos municípios, com apoio da gestão estadual.

No plano geral, a área de saúde em Pernambuco está direcionada para o fortalecimento da parceria público-privada. Três hospitais foram construídos nos últimos anos, e várias UPAs (Unidade de Pronto Atendimento). A gestão das novas unidades ficou sob a responsabilidade de organizações não-lucrativas, numa parceria público-privada, em que o governo estadual custeou a construção das unidades de saúde e as repassou às instituições não lucrativas, tanto a gestão, como a admissão de pessoal fogem à recomendação constitucional de concurso público.

Assim, apesar da ampliação da rede de serviços, tanto em âmbito geral quanto da rede de referência à HIV/Aids, no Brasil e, parti-

cularmente, em Pernambuco vêm enfrentando os reveses da privatização e da precarização, com repercussão na qualidade de atendimento, cuja demanda de atendimento é historicamente maior que a oferta de serviços (SOARES, 2015).

Entretanto esse movimento de privatização não ocorre com os SAEs e CTAs. Continuam sob a responsabilidade gerencial do setor público, especificamente a gestão é responsabilidade municipal.

2. OS CENTROS DE TESTAGEM E ACONSELHAMENTO – CTAs

O uso de testagens anti-HIV no Brasil teve início na década de 1980 através da disponibilização do teste Elisa, nos serviços de saúde que eram direcionados ao tratamento de pessoas vivendo com HIV e na rede privada de saúde⁴.

No ano de 1997, os Centros de Orientação e Apoio Sorológico (COAS) passaram a ser denominados de Centros de Testagem e Aconselhamento (CTAs). Estes serviços representaram um avanço para as práticas dos serviços de saúde, com realização de forma anônima, de testes para doenças sexualmente transmissíveis e aids, além do aprimoramento do aconselhamento como atividade central.

A partir desse período diversas práticas inovadoras e integrativas foram sendo implementadas, com o surgimento de novas medicações para o tratamento da AIDS e da prevenção para a transmissão vertical.

Esses serviços devem apresentar como atividades centrais o diagnóstico do HIV, sífilis e hepatites, com resolubilidade na oferta do

4 “A política de testagem e aconselhamento em HIV/AIDS surgiu no mundo no ano de 1985 a partir da disponibilização da Food and Drug Administration (FDA) que licenciou e disponibilizou o primeiro teste para detecção de anticorpos contra o HIV, o Enzyme-Linked Immunosorbent Assay (ELISA)” (BRASIL, 2008: 21).

diagnóstico, tempo curto de entrega dos resultados, a taxa de retorno e referência clínica, o aconselhamento, a prevenção intra e extramuros, disponibilidade e acesso aos insumos de prevenção, o tratamento de DST's e o desenvolvimento de capacitações (BRASIL, 2008).

Os CTA's são implantados em municípios brasileiros com taxas médias e altas de incidência do HIV, conforme informações disponíveis no diagnóstico dos *Centros de Testagem e Aconselhamento do Brasil: desafios para a equidade e o acesso*, elaborado pelo Ministério da Saúde, no ano de 2008:

Os CTA estão implantados em municípios com taxas médias e altas de incidência do HIV, abrangendo 49% da população brasileira e 69% dos casos de aids conhecidos. A taxa de incidência do HIV nas cidades com CTA é 1,4 vezes maior do que nas localidades que não disponibilizam o serviço. Isso demonstra que a abertura dos CTA está associada à prioridade municipal de diagnosticar o HIV e à existência de uma rede de saúde mais estruturada. Nas cidades onde os CTA estão implantados, o número de testes para cada mil habitantes é 2,4 vezes maior do que em locais onde não há CTA (BRASIL, 2008, p. 11).

Destarte, os Centros de Testagem buscando ampliar a universalidade e a equidade devem priorizar o atendimento de populações mais vulneráveis; ampliar a rede de serviços, articulando estratégias de acesso universal e equitativo em áreas prioritárias; respeitar as capacidades e potencialidades de cada serviço; definir objetivamente normas de organização e operação; garantir a realização do diagnóstico da sífilis em todos os serviços; adequar as ações de prevenção à realidade epidemiológica do município; incentivar e apoiar as experiências bem sucedidas; estimular a articulação com outros serviços e com a sociedade civil; aumentar a oferta de sorologias; definir estratégias de divulgação dos CTA; reduzir as taxas de abandono na

busca de resultados; ampliar a abrangência do SI-CTA; e envolver gestores estaduais e municipais e sociedade civil na resolução de problemas (BRASIL, 2008).

2.1. CTAS na Região Metropolitana do Recife

Os Centros de Testagem e Aconselhamento – CTA, localizados na Região Metropolitana do Recife-RMR, iniciaram seus atendimentos entre meados da década de 1990 e início dos anos 2000. Dos seis centros analisados, três iniciaram suas atividades no ano de 1995; um no ano de 1998; um no ano de 2000 e o último, no ano de 2001. No que se refere à estrutura e número de atendimentos, três CTAs dividem o mesmo espaço com um SAE, e os outros três estão em local independente, mas um deles, no momento está dividindo o mesmo local, devido a uma reforma. Dos seis CTAs na RMR, quatro deles ultrapassam mil atendimentos por mês, enquanto os outros dois atendem entre 120 a 400 pessoas por mês.

O perfil dos usuários que frequentam os CTAs não difere muito, quem mais procura o serviço são mulheres, de orientação heterossexual, a escolaridade é prioritariamente de ensino fundamental, e com filhos. Dois dos seis CTAs registraram atendimento a gestantes. O vínculo empregatício varia entre formal, informal, do lar, desempregado e estudantes, mas o trabalho informal prevalece em alguns centros.

A equipe técnica dos CTAs é formada por basicamente, auxiliares administrativos, técnicos de enfermagem, enfermeiros, médicos, assistentes sociais, psicólogos, biomédicos (em apenas um dos CTA), biólogos (em apenas um dos CTA), coletadores. Os profissionais de nível superior não estão presentes em todos os centros, por exemplo, o médico integra a equipe de apenas um CTA. Alguns deles também não contam com assistente social ou psicólogo. A quantidade de cada profissional por CTA varia entre um e três. Os profissionais passam

por capacitação no ingresso ao serviço e de forma continuada, através de discussão e estudos de caso no próprio serviço, participação em palestras, seminários, oficinas, promovidos pela coordenação de DST/Aids. Em muitos casos a equipe participa de cursos por conta própria, e o fato da equipe estar reduzida em algumas unidades, dificulta a participação de todos nas capacitações.

Os CTAs realizam teste para HIV, Sífilis, hepatite B e C, além do teste HTLV em gestantes (identificado em um CTA que atende a gestantes). O aconselhamento pré-teste pode ser individual ou coletivo, a depender da demanda. Os temas abordados no aconselhamento geralmente são o conceito da doença, formas de infecção, uso dos preservativos, DSTs, janela imunológica, formas de prevenção.

O fluxo do atendimento no CTA segue o seguinte procedimento: primeiramente se informa sobre teste, depois é feito um pré-teste, espera-se quinze dias e, em caso de sorologia positiva para HIV, o usuário é encaminhado ao SAE (geralmente já sai do CTA com a consulta marcada no SAE). Se for gestante ocorre o encaminhamento para os serviços de referência de acompanhamento de gestantes que, em Recife, é feito no IMIP. No pós-teste o usuário recebe orientações sobre cuidado de si e com os outros.

As ações de prevenção realizadas na unidade envolvem aconselhamento individual, conversa na sala de espera, álbum seriado, cartazes, treinamento da equipe de PSF, distribuição de material informativo e preservativo. Para além da unidade são realizadas ações de prevenção e aconselhamento em feiras livres, terminais de ônibus, escolas, associações de moradores e empresas, assim como é viabilizado acesso a preservativos para pessoas que trabalham na noite (travestis e profissionais do sexo). Um dos CTAs conta com um ônibus itinerante, que faz a testagem e distribuição de preservativos nos bairros, em articulação com as unidades de Saúde da Família.

Quanto aos insumos, são distribuídos preservativos masculinos, femininos e gel lubrificante. A quantidade varia de um serviço para

outro, podendo chegar a mais de 20 mil preservativos masculinos distribuídos no mês em um CTA e apenas 20 preservativos masculinos em outro, o que indica uma fragilidade dessa importante estratégia de prevenção. Os preservativos femininos são distribuídos em menor quantidade, podem chegar a dois mil em um CTA e apenas dez por mês em outro. O gel lubrificante é distribuído em todos os CTAs, mas a quantidade, nem sempre é suficiente.

Ao analisar o enfrentamento à aids nos município, com relação aos recursos humanos, ressaltou-se a necessidade de ampliação da equipe, pois o quadro não consegue atender à demanda. A maioria dos trabalhadores dos CTAs tem como vínculo de trabalho o contrato temporário, o que precariza o trabalho da equipe.

No que diz respeito aos recursos materiais e financeiros, as unidades dispõem de material de consumo, mas as condições de conservação do local exigem, em alguns casos, uma reforma. Algumas vezes falta material para divulgação, e quando um equipamento quebra é difícil a reposição, o que dificulta a continuidade do trabalho da equipe. Os recursos são provenientes do Ministério da Saúde através do PAM e há uma contrapartida municipal.

2.2. CTAs no Agreste Pernambucano

Na região do agreste pernambucano, os Centros de Testagem e Aconselhamento (CTAs) pesquisados estão localizados nas cidades de Garanhuns e Caruaru, municípios considerados de médio e grande porte, respectivamente.

O CTA de Caruaru, cidade localizada a 135 quilômetros da capital pernambucana, com uma população estimada de 342.328 habitantes, foi fundado no ano de 1997, e apresenta uma instalação independente, ou seja: não ocupa o mesmo espaço de outro serviço de saúde.

A instalação apresenta boa estrutura, apesar de não proporcionar material educativo e preventivo visível aos usuários do serviço. A unidade tem um número de mulheres maior do que o de homens buscando atendimento.

A equipe de atendimento é composta por três psicólogos, sendo um deles o coordenador; três assistentes sociais; um técnico de enfermagem; e um recepcionista.

Para se atualizar, a equipe recebe uma capacitação ao iniciar o trabalho no CTA, além de realizar reuniões, participar de congressos ou encontros com o governo municipal ou estadual.

Segundo os dados fornecidos através da entrevista, o CTA realiza cerca de 250 exames ao mês, sendo 13 a 14 por dia. Os homens representam 1/3 dos atendimentos e as mulheres 2/3. Destas, a maioria é gestante, oriunda de outros municípios.

O público geral é adulto. Nos últimos meses, a faixa etária que mais tem buscado atendimento apresenta idade superior aos 50 anos, e foram orientados por médicos em outros serviços de saúde. A maioria dos usuários atendidos é declaradamente heterossexual. No entanto, muitos casos de doenças sexualmente transmissíveis foram detectados em pessoas com orientação homossexual, nos últimos meses.

A equipe de saúde ressaltou que existe um trabalho sendo realizado com profissionais do sexo há 10 anos, e houve um caso positivo, de uma mulher oriunda de outro estado.

A escolaridade dos usuários é representada em sua maioria por pessoas que possuem até o ensino fundamental. A maioria possui emprego informal e, em relação às mulheres, as mesmas são domésticas ou trabalham na agricultura.

Em relação às ações intra-muros, o CTA de Caruaru informou que são realizadas ações de prevenção e esclarecimento sobre a aids, em campanhas desenvolvidas em datas específicas como o carnaval

e São João. Em termos de atividades extra-muros, o trabalho é realizado de acordo com a demanda. Podem ser realizadas palestras em empresas, escolas e na área rural.

A equipe do serviço, em todas as suas falas, ressaltou o compromisso em lutar contra a epidemia da aids e acredita que as mulheres precisam de melhor assistência, pois fatores como o machismo e o preconceito fazem com que muitas ainda apresentem dificuldade em se direcionar aos CTAs em busca de prevenção e tratamento.

A equipe considera o CTA um serviço diferenciado para a população e se preocupa com o sigilo e com a forma de aconselhamento que, nesta unidade, acontece de maneira individual e coletiva.

Já em relação ao CTA de Garanhuns, cidade localizada a 232 quilômetros da capital pernambucana, com população estimada de 136.057 habitantes⁵, verifica-se que o mesmo foi implementado no ano de 1998. A unidade apresenta instalação independente e apresenta boa estrutura organizacional.

A equipe de atendimento é composta por uma assistente social e uma bióloga. Para se atualizar, a equipe recebe capacitações no ingresso e continuada, além de realizar reuniões e oficinas.

Segundo os dados fornecidos através da entrevista, o CTA da cidade de Garanhuns realiza cerca de 300 testagens e aconselhamentos ao mês. O público em geral é adulto, composto em sua maioria por mulheres que estão em período gestacional. Considera-se que a maioria dos usuários atendidos é de orientação heterossexual, apresentando escolaridade até o ensino fundamental.

Verifica-se que em relação às ações intra-muros que o CTA realiza apenas o atendimento individualizado. Em relação às ações extra-muros, a equipe entrevistada informou que são realizadas ações de prevenção e aconselhamento em festas, como o carnaval, São João e

5 Dados estimados do IBGE, no ano de 2014.

Festival de Inverno. Quando há solicitações, é realizada a capacitação de equipes.

Torna-se importante ressaltar, a partir dos dados das entrevistas, que a equipe apresenta baixo conhecimento e articulação com ONGs e movimentos sociais. Ainda, há que se considerar que não existem mecanismos de busca ativa para acompanhamento do tratamento dos usuários.

Os profissionais avaliaram, em relação à epidemia de AIDs, que mesmo existindo um avanço no número de informações sobre os serviços e direitos da população, ainda existem problemas crônicos, como por exemplo, a falta de medicamento para doenças oportunistas; além dos preconceitos-estigma e não há acompanhamento e referência para as mulheres gestantes.

2.3. CTAs do Sertão de Pernambuco

Os Centros de Testagem e Aconselhamento-CTAs localizados no sertão de Pernambuco, região mais distante da capital, começaram seus atendimentos entre os anos 2002 a 2008. Dos cinco centros analisados nesta pesquisa, o de Salgueiro iniciou suas atividades no ano de 2002; o de Arcoverde no ano de 2003, o de Petrolina no ano de 2004, o de Afogados da Ingazeira no ano de 2007 e o de Serra Talhada no ano 2008. No que se refere à estrutura e número de atendimentos, todos esses CTAs dividem o mesmo espaço que o SAE. Dos 5 CTAs no Sertão, um deles realiza 30 atendimentos por mês, os outros 4 atendem à média de 400 pessoas por mês.

O perfil dos usuários que frequentam os CTAs não difere muito, quem mais procura o serviço são mulheres, de orientação heterossexual, a escolaridade é prioritariamente de ensino fundamental, e com filhos. Um dos cinco CTAs registrou atendimento a gestantes e outro, atendimento a duas crianças. O vínculo empregatício dos usuários é principalmente informal, havendo pessoas desempregadas e

estudantes. Entre os trabalhadores há agricultores, pois a região é predominantemente rural.

A equipe técnica dos CTAs é formada basicamente por digitadores, técnicos de enfermagem, enfermeiros, médicos, assistentes sociais, psicólogos, biomédicos (em apenas um dos CTA). Os profissionais de nível superior não estão presentes em todos os centros, por exemplo, o médico integra a equipe de apenas três CTAs. Alguns deles também não contam com assistente social ou psicólogo. Em um deles a equipe é composta por uma enfermeira e por um técnico de enfermagem, em outro por uma assistente social, um técnico de enfermagem e dois digitadores. A quantidade de profissionais por categoria nos CTA varia entre um e dois. Somente em dois CTAs, os profissionais passaram por capacitação no ingresso ao serviço e de forma continuada, nos outros, isso é feito através de discussão e estudos de caso no próprio serviço, participação em palestras, seminários, oficinas, promovidos pela coordenação de DST/Aids e por pesquisa na internet.

Os serviços realizados nesses CTAs são os mesmos nos de outras regiões. O fluxo do atendimento no CTA também é o mesmo. Em relação às gestantes, um dos CTAs informou que o resultado do exame da gestante sai no mesmo dia. No pós-teste o usuário recebe orientações sobre cuidado consigo e com outras pessoas. Recebe ainda orientações sobre direitos trabalhistas e encaminhamentos ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), componentes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), quando necessário.

Quanto aos insumos, são distribuídos preservativos masculinos, femininos e gel lubrificante. Na maioria dos centros a quantidade distribuída é livre, apenas um limita a oito preservativos femininos e trinta masculinos por pessoa.

As ações de prevenção realizadas na unidade são aconselhamento individual, sala de espera, álbum seriado, cartazes, treinamento da equipe de PSF, distribuição de material informativo e preservativo. Para além da unidade são realizadas ações de prevenção e aconselhamento nas escolas, Faculdades, associações de moradores e trabalhadores, em sítios, FUNASE e presídios. Realizam campanhas com caminhoneiros e em eventos realizados nos municípios. Num dos CTAs existe um grupo de teatro com adolescentes que realiza apresentações com recursos do município.

Foi ressaltada a necessidade de ampliação da equipe em algumas unidades, pois o quadro não atende à demanda. Em um CTAs foi destacada a falta transporte para a equipe realizar o trabalho.

3. OS SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA ESPECIALIZADA – SAEs

As pessoas com diagnóstico para HIV/Aids têm no âmbito do Sistema Único de Saúde, serviços ambulatoriais especializados para oferta de atendimento com equipe multiprofissional, dispensação de medicação e a realização de exames de rotina, entre eles o de CD4 e carga viral, na perspectiva de atendimento integral, como preconizada nas diretrizes do SUS.

Em Pernambuco até junho de 2015 foram criados 27 SAEs distribuídos em Recife e municípios da Região Metropolitana e do interior. No período da elaboração do projeto (2013) existiam catorze SAEs de âmbito municipal, dos quais treze foram incluídos na pesquisa. Não foram objeto de estudo os SAEs e CTAs inseridos em hospitais gerais (Quadro 3), que já tinham sido estudados anteriormente.

Somente em Recife há SAEs vinculados à Secretaria Estadual de Saúde, de âmbito estadual, e um único SAE municipal – situado na

Policlínica Lessa de Andrade. Nos demais municípios do estado, os SAEs são unidades municipais e funcionam com recursos do tesouro municipal para a manutenção das ações, além de receberem recursos e/ou insumos do governo federal (essencialmente os antirretrovirais e recursos financeiros) e estadual (medicamentos, apoio técnico).

Quadro 3 - Distribuição dos SAEs em PE, ano de início das atividades e âmbito de atuação

Nº	Serviços	Ano de Início	Âmbito de atuação
1	Hospital Correia Picanço (sediado em Recife, âmbito estadual)	1986	Estadual
2	Hospital Universitário Oswaldo Cruz (sediado em Recife, âmbito estadual)	1986	Estadual
3	Hospital das Clínicas (sediado em Recife, âmbito estadual)	1986	Estadual
4	Instituto de Medicina Integral Prof. Fernando Figueira (IMIP) – (sediado em Recife, âmbito estadual)	1987	Estadual
5	Policlínica Lessa de Andrade (SAE Recife)	2000	Municipal
6	Centro de Saúde Amélia de Pontes (SAE Caruaru)	2005	Municipal
7	Policlínica João de Barros Barreto (SAE Olinda)	2005	Municipal
8	Policlínica Cônego Pedro Souza Leão (SAE Jaboatão)	2005	Municipal
9	Hospital Otávio de Freitas (sediado em Recife, âmbito estadual)	2005	Estadual
10	Centro de Referência em DST/HIV/aids (SAE Petrolina)	2005	Municipal
11	Centro Integrado de Saúde Amaury de Medeiros (SAE Cisam) - (sediado em Recife, âmbito estadual)	2005	Estadual
12	Hospital Barrão de Lucena (sediado em Recife, âmbito estadual)	2005	Estadual
13	Serviço de Assistência Especializada (SAE Salgueiro)	2005	Municipal
14	Espaço Provida (SAE Garanhuns)	2009	Municipal

Nº Serviços	Ano de Início	Âmbito de atuação
15 SAE Camaragibe	2010	Municipal
16 SAE Arcoverde	2010	Municipal
17 SAE Cabo de Santo Agostinho	2011	Municipal
18 SAE Paulista	2011	Municipal
19 SAE Limoeiro	2011	Municipal
20 SAE Afogados da Ingazeira	2011	Municipal
21 SAE Serra Talhada	2011	Municipal
22 Hospital de Área do Recife	2012	Estadual
23 Espaço Novo Horizonte (SAE Goiana)	2013	Municipal
24 SAE Palmares	2014	Municipal
25 SAE Gravatá	2015	Municipal
26 SAE Abreu e Lima	2015	Municipal
27 SAE Igarassu	2015	Municipal
28 SAE Ouricuri inaugurado	A ser	Municipal

Obs. As unidades sombreadas foram foco do estudo

Dos treze SAEs entrevistados, nove dividem espaço com o Centro de Testagem e Aconselhamento (CTA), desses sete estão situados em locais independentes, ou seja, são espaços exclusivos para os dois serviços. Apenas em dois municípios (Olinda e Petrolina) os serviços funcionam no mesmo espaço e situados dentro de outro serviço de saúde (Policlínica e Secretaria de Saúde do município). Nos municípios de Caruaru, Cabo de Santo Agostinho, Jaboatão dos Guararapes e Recife (SAE municipal), o SAE é localizado dentro de outros serviços de saúde (Policlínica) e o CTA situa-se em outro espaço. Os locais destinados ao funcionamento dos serviços foram considerados de fácil acesso, situados na proximidade de hospitais, em áreas centrais.

O horário de funcionamento é em sua maioria (onze SAEs) de segunda à sexta no horário da manhã e da tarde, porém, o aten-

dimento médico se concentra em um a dois dias na semana, nos demais dias a equipe multiprofissional realiza as atividades junto aos usuários, que predominantemente são encaminhados do CTA do município ou dos municípios vizinhos. Em menor proporção, os usuários são provenientes da rede básica de saúde. Apenas nos municípios de Olinda e Paulista os usuários chegavam ao SAE encaminhados de hospitais.

A procedência dos usuários a partir do CTA revela a necessidade de maior participação da rede de saúde básica na testagem para HIV. A rede básica de saúde inclui em seus serviços, entre outros, o pronto atendimento, serviços ambulatoriais e Estratégia de Saúde da Família. A testagem deveria ser incluída nos exames de rotina, e assim seria possível diagnosticar precocemente os casos de HIV+. Isso ocorre apenas com as mulheres grávidas, que são encaminhadas ao CTA municipal para testagem de HIV, como rotina. Em alguns municípios, a testagem de mulheres grávidas é feita pela equipe de Saúde da Família.

Os casos de HIV no estado aumentaram 50,72% desde 2007 até 2013, segundo o Boletim Epidemiológico DST/Aids Pernambuco (SECRETARIA DE SAÚDE DE ESTADO, 2014, p.3), com pequenas reduções em dois anos (2011 e 2013). A demanda por atendimento tem crescido, e os SAEs de seis municípios declararam que necessitam de ampliação do funcionamento, para isso é necessária a contratação de novos profissionais que possam compor a equipe, para assim ampliar e agilizar o atendimento. Um entrevistado citou que se faz necessária também vontade política, para investir no serviço de atendimento às pessoas vivendo com HIV/Aids. Outro entrevistado citou a necessidade de ampliar o número de salas para atendimento da equipe multiprofissional. Dos seis SAEs que apontaram a necessidade de ampliação, três são da Região Metropolitana do Recife (Cabo, Paulista e Olinda), os demais estão situados no interior do

estado: Caruaru, Garanhuns e Salgueiro. Nesses municípios, o total de pessoas com HIV, apesar de ser pequeno quantitativamente, apresenta um crescimento importante ao longo dos anos 2007 a 2013. Nos municípios fora da Região Metropolitana, o atendimento soma-se ao de pessoas de municípios da mesma região de saúde, exigindo redefinição dos serviços de atenção (ver quadro 4).

Quadro 4 - Municípios selecionados, casos de HIV de 2007 a 2013.

Ano Município	2007	2013	% de crescimento de casos
Cabo (RMR)	46	52	13,04
Olinda (RMR)	72	124	72,22
Paulista (RMR)	48	58	20,83
Caruaru	7	81	1057
Garanhuns	7	13	85,71
Salgueiro	2	6	200

Fonte: Pernambuco, 2014.

3.1. Acesso aos serviços

O acesso das pessoas vivendo com HIV e aids ao serviço de atendimento especializado segue um fluxo que se inicia com o contato com a equipe multiprofissional. Nesse primeiro momento são prestadas as orientações necessárias para a realização do tratamento, esclarecidas as dúvidas e garantido apoio, ocorrendo o acolhimento.

Nos SAEs entrevistados o fluxo dos pacientes inicia-se com a pré-consulta, todos os entrevistados citaram que os usuários ao chegar são atendidos por um profissional da equipe multiprofissional, posteriormente são agendados para a consulta médica. Há uma diferença entre alguns SAEs pesquisados, que se refere à solicitação

ou não de exames de rotina antes da consulta médica. Cinco SAEs entrevistados (Caruaru, Garanhuns, Jaboatão, Paulista e Recife) relataram que, antes da consulta médica os usuários são encaminhados para exames, sobretudo, CD4 e carga viral, tal ação visa agilizar os procedimentos no momento da consulta médica. Nos demais os exames são solicitados pelo médico no momento da primeira consulta.

O atendimento pela equipe contribui para orientação e apoio aos usuários no momento difícil que é o diagnóstico para HIV, ser acolhido na chegada ao serviço possibilita perceber o indivíduo nas suas características biopsicossociais, o que é prejudicado quando o serviço não possui a equipe mínima completa.

As equipes são compostas em geral de profissionais de psicologia, assistente social, enfermeira(o) e médico(a) infectologista. Nem todos os SAEs contam com infectologista, principalmente os do interior do estado, onde médicos de outras especialidades fazem o atendimento, o que exige deles uma aproximação ao conhecimento sobre o HIV. Dos treze SAEs entrevistados, dez contavam com assistente social, onze com psicóloga (o), onze com enfermeira e nove contavam com, pelo menos, um médico infectologista. Quatro serviços não possuem infectologistas, desses, três possuem médico clínico e outro tem pediatra realizando atendimento aos adultos. Outros profissionais que compõem a equipe são: farmacêutico (presente em cinco SAEs), ginecologista (05), nutricionista (01), odontólogo (01) e pediatra (05). Em onze SAEs há também técnicos de enfermagem.

Os vínculos de trabalho desses profissionais variam entre concursados e contratados. Apenas dois SAEs - o de Recife e o de Afogados da Ingazeira são compostos apenas por profissionais concursados.

Quanto à primeira consulta médica, em seis SAEs o atendimento ocorre entre sete (4 SAEs) a oito dias (02), um entrevistado citou em até 10 dias e outro, dentro de 15 dias. Em Salgueiro o atendimento é imediato e em Caruaru, para pacientes sintomáticos, se realiza o

encaixe para atendimento o mais breve possível, enquanto os assintomáticos são atendidos em até dois meses. Em Jaboatão, Olinda e Recife o primeiro atendimento ocorre em até trinta dias.

Já nos casos de pacientes em início de antirretrovirais, em sete SAEs o retorno à consulta ocorre em até quinze dias, o SAE de Salgueiro informou que o retorno é em até vinte e um dias, o de Paulista apontou que depende da situação do paciente e em quatro SAEs o retorno é em trinta dias.

De acordo com o Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas para Manejo da Infecção pelo HIV em Adultos

A periodicidade das consultas médica deve adequar-se à fase do tratamento e às condições clínicas do paciente. Após a introdução ou alteração da TARV, recomenda-se retorno entre 7 e 15 dias com o propósito de se observar eventos adversos e dificuldades que possam comprometer a adesão; em seguida, retornos mensais até a adaptação do paciente à TARV. Pacientes com quadro clínico estável poderão retornar para consultas em intervalos de até 6 meses; nesses casos, exames de controle também poderão ser realizados com periodicidade maior (BRASIL, 2013, p.18).

Apesar de parte dos SAEs não cumprirem as diretrizes de atendimento de até quinze dias para os pacientes em início de tratamento antirretroviral, observa-se um esforço dos serviços em garantir o atendimento no período mais breve possível.

Em caso de intercorrência clínica, por exemplo, os usuários são atendidos no SAE antes da data da consulta agendada, em doze serviços, nesses casos o atendimento médico é realizado fora da data agendada para consulta. Dependendo da gravidade os usuários são encaminhados para outros serviços de saúde como Unidades de Pronto Atendimento (UPA), policlínicas e/ou hospitais gerais, ou hospital de referência em HIV/Aids.

Para os casos de pacientes em uso continuado de TARV e assintomáticos (com ou sem TARV), atendimento médico de rotina é realizado entre 30 a 60 dias em quatro serviços, entre 90 a 120 dias em sete serviços, dois entrevistados não responderam sobre o tempo médio para consulta. Nesses casos os serviços entrevistados cumprem as diretrizes do protocolo que preconiza atendimento em até 06 meses.

No caso dos exames de CD4 e carga, a periodicidade para os usuários realizarem os exames varia de 3 a 4 meses, apenas um SAE informou realizar o exame duas vezes ao ano. Os resultados chegam em até 30 dias, pois são enviados à capital para processamento.

A distribuição mensal da terapia antirretroviral aos pacientes tem ocorrido sem problemas, apenas um SAE fez referência a ter faltado uma medicação, fato esse que foi resolvido. Porém, as medicações para doenças oportunistas que são de responsabilidade de estados e municípios, estas sofrem faltas. Oito municípios citaram que falta medicação para doenças oportunistas, o que prejudica a continuidade do tratamento, pois nem sempre os usuários têm condições de comprar a medicação. O atendimento no âmbito dos SAEs tem permitido acesso dos usuários ao tratamento e às medicações antirretrovirais, sendo necessários ajustes entre governo estadual e municipais, com vista a superar as dificuldades em relação às medicações para doenças oportunistas.

Porém, na operacionalização da integralidade, na perspectiva de garantir o atendimento integral identificaram-se problemas, pois, para além do atendimento do SAE os usuários se deparam com as dificuldades de acesso a serviços e exames especializados, dificuldades inerentes ao cotidiano do SUS.

A integralidade das ações na perspectiva das diretrizes do SUS - “conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos

os níveis de complexidade do sistema” (BRASIL, Lei 8080/90, art. 7º, inciso II), não tem se operacionalizado no cotidiano das pessoas vivendo com HIV/Aids, pois nem todas as necessidades de atendimento são efetivadas no âmbito do SAE, e nem sempre se consegue ter garantido atendimento especializado ou exames complementares solicitados pelo médico que acompanha os usuários.

Nos SAEs entrevistados as ações para garantir o atendimento integral esbarram nas dificuldades de se garantir o pleno acesso aos serviços necessários ao tratamento. Apenas em quatro SAEs (Caruaru, Salgueiro, Petrolina e Serra Talhada), a consulta com especialista é agendada para os usuários na rede de saúde, mas para isso existe a necessidade de ter a disponibilidade de vagas. Em alguns municípios existe um setor de regulação de vagas para consultas e exames o que contribui para facilitar a marcação. Nos demais SAEs os usuários são encaminhados para a rede de saúde e devem buscar marcar a consulta médica, o que dificulta o acesso, pois, nem sempre conseguem atendimento com especialista.

Outro problema identificado no âmbito dos SAEs é a procedência dos usuários de diferentes municípios. Pelas diretrizes da descentralização é de responsabilidade dos municípios garantir o atendimento de sua população. No caso dos serviços especializados para atendimento das pessoas com HIV e Aids, seu funcionamento abrange diferentes municípios, porém não se tem como garantir o atendimento integral. No momento da contra referência é preciso realizar os encaminhamentos para o município de residência do usuário, que nem sempre disponibiliza a especialidade ou exame necessário. Existe a necessidade de uma pactuação entre os municípios com o objetivo de garantir o atendimento.

No município de Afogados da Ingazeira, por exemplo, a equipe entrevistada informou que existe uma pactuação entre os municípios que devem garantir o atendimento dos seus usuários nas ações não disponíveis no SAE.

Já nos municípios maiores como Caruaru, Garanhuns, Serra Talhada, Salgueiro e Petrolina, e que se constituem em municípios de referência para a média e alta complexidade na região, os usuários de outros municípios podem ser agendados para consultas e exames no município sede do SAE.

Quanto aos exames, a lógica seguida é a da marcação de médicos especialistas, solicitação dos exames, que são agendados e em os usuários são encaminhados para a rede de saúde municipal ou estadual. Em dois SAEs (Caruaru e Camaragibe) há uma cota destinada aos seus usuários, no caso de Camaragibe a cota é destinada aos usuários residentes no município, pois não tem rede suficiente para atender usuários de outros municípios.

Os encaminhamentos realizados para a rede básica de saúde dificultam o acesso e atendimento integral, parte dos entrevistados afirmou que existe dificuldade de se garantir esse atendimento.

Com relação às mulheres soropositivas, quando gestantes, o pré-natal é realizado no próprio SAE, na rede básica ou são encaminhadas para serviços de referência em gestantes HIV+, geralmente em Recife. Em sete dos treze SAEs as gestantes são encaminhadas para serviços de referências (IMIP, CISAM, Hospital das Clínicas e Hospital Barão de Lucena). Apenas um entrevistado fez referência a encaminhar para Caruaru. Por outro lado, em seis SAEs, as mulheres permanecem sendo atendidas no SAE, fazendo o acompanhamento com antirretrovirais, mas fazem o pré-natal na rede básica de saúde. O pré-natal só é feito no próprio SAE, quando possui ginecologista na equipe profissional.

Além das atividades relacionadas ao tratamento, parte dos SAEs realizam também atividades de prevenção. Oito SAEs (Caruaru, Salgueiro, Camaragibe, Afogados da Ingazeira, Garanhuns, Serra Talhada, Arcoverde e Olinda) desenvolvem ações preventivas, tais como: grupos de adesão, treinamento de equipes, descentralização

de testes, palestras e orientações (atividade mais citada). Quanto aos serviços que não desenvolvem atividades preventivas, relataram que tais ações são de responsabilidade dos CTAs.

3.2. Articulação com a rede básica de saúde e rede socioassistencial:

Os SAEs de Caruaru, Salgueiro, Cabo de Santo Agostinho, Garanhuns, Jaboatão, Serra Talhada, Olinda, Petrolina Paulista e Recife apontaram realizar articulação com a rede básica de saúde. De maneira geral, a articulação é feita com as equipes de Saúde da Família (PSF). O SAE – Caruaru acrescentou que são realizadas capacitações para descentralizar o teste rápido para HIV e sífilis e a articulação é realizada pela Secretaria Municipal de Saúde, através da Coordenação Municipal de DST/AIDS. O SAE de Salgueiro relatou ainda que há campanhas e capacitações com equipes de saúde, agentes de saúde e PSF. Em Garanhuns, são realizadas articulações com Postos de Saúde da Família e centros de referência no tratamento para gestantes. Em Olinda, algumas gestantes são encaminhadas à atenção básica. O SAE de Jaboatão mencionou que para efetuar determinadas articulações, faz-se necessário obter autorização do usuário. O município de Paulista por sua vez, nos informou que os casos são encaminhados para a Diretoria de Assistência em Rede do município.

Ainda sobre a articulação com a rede básica de saúde, o Serviço de Camaragibe relatou que devido à requisição do sigilo quanto à patologia, há dificuldades na efetivação da articulação, disse ainda, que quando a mesma ocorre, se dá mais no sentido de encaminhamento para especialidades clínicas e exames. O SAE - Arcoverde afirmou não se articular com frequência. Segundo o município, são os próprios usuários que procuram a rede. Somente em casos excepcionais – quando se faz necessário localizar o paciente, por exemplo

– há articulação com o PSF e Centro de Apoio Psicossocial (CAPS). Entretanto, a equipe relatou que tem receio quanto à exposição do paciente em outros serviços, uma vez que o sigilo deve ser preservado. O SAE de Afogados da Ingazeira alegou não realizar articulação com a rede básica de saúde.

No que diz respeito à articulação com a rede socioassistencial, todos os SAEs entrevistados declararam realizar alguma articulação com a rede. Aqui, cabe destaque para o SAE de Paulista, onde embora os encaminhamentos aconteçam, o serviço não obtém retorno, fato que se deve ao déficit financeiro do município. O SAE-Camaragibe informou que muitos usuários já estão inseridos em programas sociais. O SAE- Caruaru detalhou que a articulação com o CREAS (para os casos de violência) e com a rede socioassistencial como um todo é feita a partir de encaminhamentos de usuários ou comunicação direta com a equipe do serviço necessário.

Neste sentido, o SAE de Arcoverde difere dos demais, ao repassar cestas básicas para os pacientes em situação de vulnerabilidade social. Estas são cedidas pela Secretaria de Assistência Social do Município. Em Garanhuns, a articulação realizada com a rede socioassistencial é feita com o CRAS, para a entrega de cestas básicas.

3.3. Recursos humanos, financeiros e materiais

Os serviços de atendimento especializado quando implantados em um município, recebem apoio e recursos financeiros e/ou material da esfera federal e estadual. Da esfera federal o repasse de recursos é financeiro, e ocorre a partir da elaboração do Plano de Ações e Metas (PAM), de responsabilidade do município. Os recursos são repassados para a execução das ações, porém o município tem que oferecer uma contrapartida investindo também nas ações. De acordo com os entrevistados, geralmente os municípios oferecem como contrapartida o espaço físico, material de expediente e a contratação da

equipe. A Portaria 3.276 de 26 de dezembro de 2013 regulamentou o incentivo financeiro de custeio para os serviços municipais para pessoas com HIV/Aids, indicando como critérios prioritários para financiamento: carga da doença, municípios da Região Metropolitana, municípios de referência de região de saúde e municípios com mais de 100.000 habitantes.

Com relação aos recursos financeiros, as respostas foram diversificadas. Os municípios de Caruaru, Salgueiro, Afogados da Ingazeira, Camaragibe, Garanhuns, Serra Talhada e Arcoverde afirmaram que os recursos são provenientes do Programa de Ações e Metas - PAM. O serviço de Petrolina indicou que os recursos financeiros são de procedência estadual e municipal.

Com o crescimento da demanda por atendimento, algumas equipes referiram haver insuficiência de recursos humanos. Segundo os entrevistados, existe deficiência de alguns profissionais e faltam certas categorias profissionais que deveriam compor a equipe. Este foi um dos pontos em comum mais presente nas entrevistas, referentes aos recursos humanos.

Aqui, faz-se necessário visualizar as dificuldades enfrentadas pelas equipes para a organização do processo de trabalho. Estas questões foram apresentadas na fala dos entrevistados inúmeras vezes, como a sobrecarga de atendimentos, necessidade de um número maior de profissionais e/ou necessidade de ampliação de equipe para a realização de ações educativas.

Quanto aos recursos materiais, na maioria dos SAEs (com exceção de quatro) as necessidades são supridas pelos governos municipais. Já nos serviços de Jaboatão, Paulista, Olinda e Cabo de Santo Agostinho, municípios da região metropolitana, há insuficiência de materiais de expediente e outros instrumentos – inclusive educativos, que atendam às necessidades. Pensar a estrutura dos SAEs, inclui relacionar os recursos materiais às atividades propostas, levando em

consideração a importância da adaptação do ambiente para a otimização do funcionamento do serviço.

Cabe destaque aos SAEs do Cabo de Santo Agostinho, Olinda, Paulista e Recife. No SAE- Paulista, as pessoas entrevistadas relataram não conhecer a política do município, no SAE-Olinda não houve informação quanto aos recursos financeiros, enquanto o SAE-Cabo de Santo Agostinho informou não estar recebendo nenhum recurso financeiro naquele momento. No SAE-Recife os profissionais entrevistados disseram não ter acesso aos recursos financeiros. Chama a atenção o desconhecimento dessas equipes sobre os recursos financeiros, o que pode ser explicado pelo distanciamento dos profissionais da ponta com a coordenação municipal de DST/Aids e Hepatites Virais, responsável pela gestão dos SAEs. Nos municípios do interior as equipes são mais próximas à coordenação e em alguns casos o coordenador municipal, também é coordenador do SAE.

Quatro dos treze serviços (Caruaru, Afogados da Ingazeira, Garanhuns e Serra Talhada) afirmaram que os recursos financeiros disponibilizados atendem às necessidades. Em apenas um SAE, um entrevistado declarou que há insuficiência de recursos, as necessidades sociais dos usuários não são atendidas, e os programas são insuficientes/inexistentes.

3.4. Reflexões sobre os SAES

Os resultados indicados pela pesquisa apontam que as ações dos serviços especializados vêm se interiorizando, respondendo à tendência de interiorização da epidemia. A criação dos SAEs em diferentes municípios do estado, que tem 184 municípios, contribui para aproximar o tratamento das pessoas vivendo com HIV/Aids, que anteriormente precisavam deslocar-se para a capital do estado para a realização do tratamento. Observou-se que as equipes mostram-se

empenhadas em garantir o acesso aos serviços necessários ao tratamento para Aids, porém esbarram nas dificuldades de acesso da população aos serviços necessários à atenção integral preconizada pelo SUS.

As dificuldades vivenciadas por alguns serviços em se articularem de forma a oferecer uma assistência integral evidenciam uma realidade de diversos serviços. Estas dificuldades contribuem para a fragmentação da assistência, tornando-a insuficiente para atender à complexidade da epidemia.

Mas, apesar das dificuldades, a criação dos serviços especializados para atender às pessoas diagnosticadas com HIV/Aids tem sido de fundamental importância para garantir o tratamento da aids, ocorrendo a necessidade de ampliar a intersetorialidade entre os serviços municipais, e entre municípios e estado, bem como a esfera federal, na perspectiva de superar os problemas de acesso, quando os usuários necessitam de atendimento de média e alta complexidade, sobretudo aqueles com doenças oportunistas e sequelas em decorrência dessas doenças.

A tendência da feminização é pouco trabalhada nos municípios, poucos SAEs disponibilizam ginecologista. As mulheres gestantes necessitam, em boa parte dos municípios, se deslocar para a capital para o pré-natal e continuidade do tratamento, ou necessitam tratar o HIV em um lugar e realizar o pré-natal em outro. Não se percebeu nas entrevistas realizadas a discussão sobre a feminização da epidemia. Para responder à juvenização da epidemia, tendência recente identificada também no estado de Pernambuco, há algumas ações de informação e educação em saúde, realizadas principalmente em escolas, pelas equipes de alguns SAEs. Além disso, há disponibilização de camisinhas, mas não identificamos um trabalho consistente na direção dos jovens.

Em relação à tendência de pauperização da epidemia, também não existem no âmbito dos SAEs, um protocolo para responder às necessidades sociais, que extrapolam o acesso a atendimento médico, medicamentos, exames. As pessoas que não dispõem de renda suficiente para garantir a sobrevivência são encaminhadas para a Secretaria Municipal de Assistência Social e para os equipamentos sociais como o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Porém nem sempre existem serviços e benefícios disponíveis que garantam o atendimento de necessidades sociais dos usuários.

4. OS MOVIMENTOS DA SOCIEDADE CIVIL PELA GARANTIA DO DIREITO À SAÚDE DAS PESSOAS COM HIV/AIDS

No Brasil, desde o início da epidemia de HIV/Aids, os movimentos sociais e ONGs estiveram presentes na luta de enfrentamento ao vírus, na prevenção, em defesa de políticas destinadas às pessoas que vivem com HIV/Aids e contra a discriminação.

Os movimentos sociais vinculados à defesa das pessoas vivendo com aids além de impulsionarem respostas governamentais ao enfrentamento da doença contribuíram com ações de prevenção, tratamento e apoio social aos soropositivos. Outra contribuição relevante foi a discussão e incorporação dos direitos humanos e sociais na política de enfrentamento à aids. Vislumbrava-se assim, uma resposta para além do tratamento medicamentoso.

No caso do HIV uma relevante conquista foi o acesso à terapia antirretroviral que é pública e universal, garantida através da Lei 9.313/96. A atitude do Brasil em garantir a terapia antirretroviral colocou o país na vanguarda de respostas mundiais relacionadas à

aids, sendo considerado como um dos países com história de sucesso no enfrentamento da epidemia. Inicialmente a administração da terapia dependia da carga viral do usuário. Atualmente, seguindo o protocolo internacional, a terapia antirretroviral deve ser administrada desde que o HIV seja detectado, independentemente do sujeito ter a AIDS instalada, com complicações decorrentes do vírus.

A terapia antirretroviral possibilitou avanços no tratamento. Porém, ao considerar a saúde em seu conceito ampliado, que tem a ver com os determinantes sociais da saúde, o enfrentamento à epidemia deve pautar-se para além do binômio saúde-doença e contemplar questões como o acesso aos direitos sociais que garantam a efetivação do tratamento. Portanto, o enfrentamento à AIDS aponta para a necessidade de atendimento integral aos soropositivos.

A política brasileira de controle da epidemia, desde o início apoiou-se estrategicamente nas ONGs, o que por um lado fortaleceu o ativismo e controle social, por outro, as ONGs substituíam o Estado nas atividades de prevenção.

Com a redução dos recursos da ajuda internacional, as ONGs diminuíram sua ação e, conseqüentemente, muitas atividades de prevenção que eram realizadas foram desmobilizadas. Identificamos, com base em pesquisa anterior⁶, que ações efetivas de comunicação e educação têm sido insuficientes para garantir a informação sobre o significado da aids e suas formas de infecção. Com isso, a epidemia avança em áreas mais pobres e no interior do Brasil e muitos depoimentos confirmam que há desinformação.

Apesar da importância da atuação das ONGs com pessoas com HIV/Aids, com a redução de recursos públicos para desenvolvimento de seu trabalho, as ações com o seu público têm sido afetadas, reduzidas, algumas têm fechado as portas. O governo estadual abre

6 Relatório de pesquisa: "Acesso aos serviços de saúde de referencia para HIV/AIDS no Brasil, África do Sul e Moçambique." (2013).

editais para financiamento de projetos, que sofrem interrupções nas atividades, enquanto é aguardado o resultado dos editais.

No mês de agosto de 2013, em Recife, duas importantes ONGs na área de HIV/Aids, vieram a público para denunciar a precariedade de suas condições e a possibilidade de fechamento, encerramento da prestação de serviços – Viva Rachid e GTP+, esta composta por pessoas soropositivas, apoiando pessoas com a mesma realidade.

Na cidade de Recife/ PE foi criada no ano de 1996, a Articulação AIDS Pernambuco, considerada o primeiro fórum de articulação política do movimento de luta contra a aids no Brasil. O referido fórum é composto por organizações da sociedade civil, movimentos sociais e ativistas que atuam na prevenção da AIDS e de DSTs, além de contribuir para a assistência às pessoas soropositivas. A Articulação AIDS/PE tem como principal objetivo a formulação de propostas de políticas públicas, monitoramento da política de saúde municipal e estadual e o fortalecimento do controle social (GESTOS, s/d)⁷.

Segundo a Articulação AIDS Pernambuco:

O atual momento está sendo marcado pela escassez de recursos para sustentar o trabalho desenvolvido pelas organizações não-governamentais no Brasil, especialmente as ONGs AIDS. A ideia de que o Brasil teria a epidemia sob controle tem afastado financiadores que buscam outros locais. Porém, nós da sociedade civil organizada e crítica, devemos deixar claro que os ganhos macroeconômicos ainda não fazem parte da realidade da maioria vivendo na pobreza. Nem tampouco são refletidos em mudança de comportamento e atitudes da maioria das pessoas de qualquer classe social ou econômica (GESTOS, s.d, s.p)⁸.

7 Informação disponível em: www.gestos.org/aids_pe/. Acesso em: 07 de janeiro de 2015.

8 Informação disponível em: www.gestos.org/aids_pe/. Acesso em: 07 de janeiro de 2015.

De acordo com os dados que foram analisados a partir das entrevistas realizadas nos SAEs do estado de Pernambuco, há seis serviços que não realizam qualquer parceria com organizações da sociedade civil. No entanto, os profissionais afirmam que desenvolvem trabalhos preventivos, na maioria em conjunto com o CTA, em instituições como a Fundação de Atendimento Socioeducativo (FUNASE), presídios, escolas, posto de Saúde da Família (ESF) e outros.

Dos Serviços de Atenção Especializada analisados, dois deles, sendo um da Região Metropolitana e outro do Agreste do estado, afirmam que possuem articulação com organizações da sociedade civil. Os profissionais desses serviços afirmam que dão apoio às atividades educativas de organizações. Em relação ao trabalho preventivo, as informações adquiridas demonstram que os SAEs desenvolvem palestras sobre adesão e prevenção positiva, além de realizar ações em conjunto com o CTA (quando convidado).

Verifica-se também que os municípios que estão fora e distantes da Região Metropolitana do Recife (RMR) possuem maior dificuldade de articulação com organizações da sociedade civil.

A análise realizada nas entrevistas dos CTAs demonstrou que não há nenhuma articulação desses serviços com organizações da sociedade civil.

Destarte, concorda-se com Granjeiro (2009) que foi através do ativismo político que novas políticas públicas destinadas às pessoas que vivem com HIV/AIDS puderam ser desenvolvidas:

É este ativismo político que permitiu a imediata reação de movimentos sociais frente à aids, tanto no plano da atenção à saúde como na prevenção e no combate às situações de discriminação dirigidas aos grupos mais afetados e às pessoas vivendo com HIV e aids. Esse movimento, do qual participaram, entre outros, igrejas, setor privado, comunidade

científica e organizações não governamentais (ONGs), além de impulsionar as políticas públicas, permitiu uma organização social fundada na solidariedade, um conceito compreendido, no âmbito do movimento social, como uma ação coletiva cuja finalidade é preservar a cidadania dos doentes e dos grupos mais atingidos (GRANGEIRO, 2009, p.88).

A abertura política na década de 1980 ampliou a construção de políticas sociais no Brasil e impulsionou a construção de movimentos sociais e ONGs que se imbricaram a defesa dos direitos das pessoas que vivem com HIV/AIDS.

Reconhece-se que os desafios colocados a esses movimentos são inúmeros, como por exemplo, a falta de auxílio financeiro e os estigmas sociais que são ideologizados na sociedade. Além disso, diante dos preconceitos que se instalam nos grupos sociais, torna-se a cada dia mais necessário a existência de movimentos sociais que se articulem aos serviços de saúde e aos usuários que demandam atendimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo possibilitou desvelar algumas contradições presentes na política de saúde para pessoas com HIV/Aids. Proposta a nível federal, essa política é implementada pelos estados e municípios e, nesses espaços, direitos são afirmados, mas também negados no cotidiano.

A criação de novas unidades de saúde específicas para pessoas com HIV/Aids, atendendo pessoas em seu próprio território ou em municípios circunvizinhos, afirma direitos, colocando serviços de saúde mais próximos da/o cidadã/ão, garantindo atendimento clínico, psicológico, medicamentoso. Pode-se considerar que a ampliação das unidades de atendimento se faz de forma restrita,

precarizada, com falta de profissionais nas equipes, que não contam com todas as especialidades que seriam necessárias à prestação do serviço (SOARES, 2014).

A falta de profissionais com capacitação mais adequada ao cuidado com HIV/Aids (infecetologistas), a contratação sem concurso público, a limitação do trabalho de prevenção, reduzem esses direitos.

A focalização da atenção ao cuidado médico com ênfase na distribuição de antirretrovirais é outro elemento de negação de direitos, pois a pessoa com HIV/Aids precisa de alimentação adequada, convive com efeitos colaterais dos remédios, que podem interferir em sua capacidade de trabalho. A doença traz estigmas, desperta preconceitos, e os empregadores preferem contratar pessoas sem problemas de saúde que possam interferir na produtividade. Não há garantias legais para acesso a programas de transferência de renda, auxílios ou benefícios, e sua concessão geralmente está condicionada a condições muitíssimo frágeis de saúde, que impeçam totalmente o exercício laboral. Se considerarmos a realidade brasileira em que quase a metade da população economicamente ativa está no mercado informal, a falta de um vínculo formal de trabalho que possibilite o acesso a direitos como auxílio-doença ou aposentadoria, e em que os benefícios sociais não estão voltados para adultos que supostamente estão aptos ao trabalho, vemos a fragilidade que constitui a condição de vida de uma pessoa com HIV/Aids: tem atendimento médico, faz exames, recebe antirretrovirais, mas não tem trabalho formal, sofre com efeitos colaterais, pode ser acometida por doenças oportunistas – e nesse caso, nem sempre se pode contar com medicamentos gratuitos e com a garantia de ter alimentação, transporte, habitação e outros direitos sociais, pela dificuldade de acessar os programas de transferência de renda.

As tendências atuais da epidemia estão sendo enfrentadas parcialmente em Pernambuco – com a criação de SAEs e CTAs no interior do estado, a tendência de interiorização tem uma resposta. A feminização da epidemia continua sem resposta efetiva, pois mesmo a prevenção da transmissão vertical volta-se mais para a criança que para a mulher.

A pauperização da epidemia de HIV/Aids não vem encontrando respostas governamentais, pois a atenção centra-se na questão da saúde, desconsiderando que saúde não é só ausência de doença, mas produto de condições de vida a serem garantidas pelo Estado, através de políticas sociais.

Os jovens não vêm sendo alvo de ações de prevenção, o que pode contribuir para o crescimento da epidemia entre eles, especialmente os homens que fazem sexo com homens.

Há predominância do tratamento pela lógica biomédica restrita, efetivando uma saúde de caráter curativo mais que preventivo, centrada no indivíduo. De acordo com Soares (2014), configura-se uma precarização da saúde, com ênfase em práticas assistencialistas.

A ampliação dos serviços para o interior de Pernambuco, se por um lado beneficia usuários com HIV, por outro também amplia o acesso ao fundo público por setores da saúde que estão em busca de recursos do fundo público. Através da medicalização do tratamento, com o uso dos antirretrovirais de elevado custo, as multinacionais do ramo farmacêutico, têm acesso a esse fundo, através do governo federal. A necessidade de exames de maior complexidade disponibilizados por setores privados, especialmente em caso de doenças oportunistas, na capital e no interior, é outro modo de acesso ao fundo público. Através de compras para manutenção dos serviços, locação de espaços, contratação de força de trabalho, o fundo público também é disponibilizado a setores privados.

A racionalidade que vem sendo construída na área de saúde (SOARES, 2014), contemplando focalização, privatização e redução de recursos, limitando a garantia de proteção social na perspectiva de integralidade prevista no Sistema Único de Saúde (SUS), também se expressa na atenção às pessoas com HIV, com suas particularidades. Em tempos de redução de recursos públicos, estes se expandiram para a implementação de CTAs e SAEs. Entretanto, essa atenção fica focalizada no tratamento do HIV, sem que as doenças dele decorrentes tenham a mesma prioridade. Não foi privatizada a gestão de CTAs e SAEs, mas outras formas de acesso de setores privados ao fundo público foram viabilizadas com esses serviços, servindo à tendência neoliberal nas políticas públicas.

Nesses tempos, é fundamental garantir a integralidade prevista no SUS, dando prioridade à saúde ampliada, reconhecendo as determinações presentes no processo saúde-doença, enfrentando o HIV com ampla participação da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALT, Vivian. **Porque o mundo está perdendo a luta contra a AIDS**. Disponível em: <http://politike.cartacapital.com.br/porque-o-mundo-esta-perdendo-a-luta-contra-a-aids/>. Acesso em 30 jun 2015

BEHRING, Elaine Rossetti. Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In Salvador, Evilásio et al (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez Ed., 2012.

BRASIL. **Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e

o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 1990.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde - Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais. **Boletim Epidemiológico DST. AIDS**. Ano III, no. 01, 2014.

_____. **Contribuição dos centros de testagem e aconselhamento para universalizar o diagnóstico e garantir a equidade no acesso aos serviços /** Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Programa Nacional de DST e Aids. Brasília: Ministério da Saúde, 2008.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria 3.276** de 26 de dezembro de 2013. Brasília, DF: Ministério da Saúde.

_____. Secretaria de Vigilância em Saúde. Programa Nacional de DST e Aids. **Política Nacional DST/Aids: princípios e diretrizes**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 1999.

_____. **Protocolo clínico e diretrizes terapêuticas para adultos vivendo com HIV/aids**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2013b.

CAMARGO Jr., Kenneth R. de. A importância das abordagens abrangentes na prevenção do HIV/Aids. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 23 [3]: 677-680, 2013.

FUNDAÇÃO Faculdade de Medicina. Entrevista a Alexandre Granjeiro. **Aids prevenção e cuidado**. São Paulo, Fundação Faculdade de Medicina, [2014]. Disponível em file:///C:/Users/Ana/Downloads/Aids-Prevencao-e-Cuidado.pdf. Acesso em 30 jun.2015.

IBGE. **IBGE Estados**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pe>. Acesso em 28 jun.2015.

IBGE. **Cidades: dados estatísticos**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=260410&search=pernambuco|caruaru>. Acesso em 24 de junho de 2015.

PERNAMBUCO. Secretaria de Saúde. **Boletim DST/Aids/PE**. Recife, 2014.

GRANGEIRO, Alexandre, CASTANHEIRA, Elen Rose, NEMES, Maria Inês Battistella. A re-emergência da epidemia de aids no Brasil: desafios e perspectivas para o seu enfrentamento. **Interface, Comunicação Saúde Educação**. 2015; 19(52):5-6.

GRANGEIRO, Alexandre et al. **Resposta à AIDS no Brasil**: contribuições dos movimentos sociais e da Reforma Sanitária. Revista Panam Salud Publica, 2009.

O GLOBO. Disponível em <http://oglobo.globo.com/sociedade/saude/brasil-teve-aumento-de-11-nos-casos-de-infeccoes-por-hiv-entre-2005-2013-13273033#ixzz3Ib7lxE4>. Acesso em 9 out.2014.

OLIVEIRA, Isadora Borges Nolasco. Acesso universal? Obstáculos ao acesso, continuidade do uso e gênero em um serviço especializado em HIV/ AIDS em Salvador, Bahia, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 25 Sup2:S259-S268, 2009

ROCHA, Maria Solange Guerra. **Silenciosa conveniência entre transgressão e conservadorismo: trajetórias feministas frente à epidemia da Aids no Brasil**. Tese doutorado em Serviço Social, Pós-Graduação em Serviço Social. Universidade Federal de Pernambuco, 2011.

SALVADOR, Evilásio. Financiamento tributário da política social no pós-Real. In Salvador, Evilásio et al (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez Ed., 2012.

SANTOS, Luciene Maria Silva dos. **Nas fronteiras do desenvolvimento: Os desafios à política pública de saúde no enfrentamento ao HIV/Aids ante um território em transformação**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco. Recife. 2014.

SANTOS, Giselli Caetano dos. **A dimensão social da AIDS: avanços e retrocessos da política de enfrentamento na particularidade de Pernambuco**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014.

SILVA, Giselle Souza. Transferências de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In SALVADOR, Evilásio et al (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez Ed., 2012.

SCHEFFER, Mario. **Prevenção em aids no Brasil: depois do terror, a trapaca**. Publicado em 18/02/2015 10h02. http://cebes.org.br/2015/02/prevencao-em-aids-no-brasil-depois-do-terror-a-trapaca/#form_newsletter. Acesso em 01/04/2015 (sem paginação).

SOARES, Raquel Cavalcante. **A contra-reforma na política de saúde e o SUS hoje: impactos e demandas ao Serviço Social**. Tese (Doutorado em Serviço Social) –Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2010.

_____. Contrarreforma na política de saúde e prática profissional do Serviço Social nos anos 2000. In MOTA, Ana Elisabete, AMARAL, Angela

(orgs). **Serviço Social brasileiro nos anos 2000: Cenários, pejejas e desafios**. Recife: Editora Universitária UFPE, 2014.

_____. Contrarreforma na política de saúde e a ênfase nas práticas assistenciais e emergenciais. In: GARCIA, Maria Lúcia Teixeira. (Org.). **Análise da política de saúde brasileira**. 1a.ed.Vitória: EDUFES, 2014, p. 15-41.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Por trás do fundo público, o que está em jogo é a democracia. In Salvador, Evilásio et al (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez Ed., 2012.

VIEIRA, Ana Cristina de Souza, ROCHA, Maria Solange Guerra, HEAD, Judith Frances, CASIMIRO, Isabel Maria Alçada Padez Cortesão. A epidemia de HIV/Aids e a ação do Estado. Diferenças entre Brasil, África do Sul e Moçambique. **Katálýsis**, n.2, 2014.

O AVESSE DOS DIREITOS: AMAZÔNIA E NORDESTE EM QUESTÃO II

INFORMAÇÕES GRÁFICAS

FORMATO digital

TIPOLOGIA Minion Pro

Editoração eletrônica



Editora da UFPE

Rua Acadêmico Hélio Ramos, 20 | Várzea, Recife - PE CEP: 50.740-530

Fones: (0xx81) 2126.8397 | 2126.8930 | Fax: (0xx81) 2126.8395

www.ufpe.br/edufpe | livraria@edufpe.com.br | editora@ufpe.br

A articulação UFPE/UFPA, no âmbito da Pós-Graduação do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica – PROCAD, na área do Serviço social, representa um avanço na gestão da produção intelectual das universidades brasileiras e sintoniza com as exigências de nosso tempo, que impõem a docentes e pesquisadores (notadamente àqueles que protagonizam o embate ético-político entre resistência e conservadorismo), o fortalecimento do pensamento crítico e da direção social no rumo das transformações societárias perseguidas, na perspectiva do atendimento às prioridades ontológicas do ser social, com suas necessidades humanas de pão, terra, trabalho, saúde, educação, justiça, liberdade e igualdade.

O livro *“O avesso dos direitos: Amazônia e Nordeste em questão”*, reúne 10 importantes trabalhos de nossos docentes-pesquisadores, versando nos mais variados temas da crítica social, abordando: questão social, políticas públicas, direitos humanos, trabalho e acumulação de capital, todos atualizando o debate e as informações das duas regiões brasileiras subsumidas na divisão internacional e nacional do trabalho, no bojo do fulcro genético da ordem social capitalista, o que particulariza as manifestações e expressões do avesso dos direitos.

A leitura dos textos nos entusiasma, emociona e suscita o empenho de todos (as) em sua ampla difusão, para que possamos fazer frente ao ideário ufanista dos que proclamam democracia no discurso, mas fecham os olhos às atrocidades que o capital promove na Amazônia e no Nordeste.

Joaquina Barata Teixeira

Professora Aposentada da UFPA, ex-Pró-Reitora de Planejamento UFPA.



ISBN 978-85-415-0848-3



978-85-415-0848-3