



O AVESSE DOS DIREITOS: AMAZÔNIA E NORDESTE EM QUESTÃO

Organizadoras
Vera Lúcia Batista Gomes
Ana Cristina de Souza Vieira
Maria Antonia Cardoso Nascimento

**O AVESSE DOS DIREITOS:
AMAZÔNIA E NORDESTE EM QUESTÃO**

ORGANIZADORAS

Vera Lúcia Batista Gomes
Ana Cristina de Souza Vieira
Maria Antonia Cardoso Nascimento

**O AVESSE DOS DIREITOS:
AMAZÔNIA E NORDESTE EM QUESTÃO**

Recife | 2012

**Editora
Universitária**  **UFPE**

Universidade Federal de Pernambuco

Reitor: Prof. Anísio Brasileiro de Freitas Dourado

Vice-Reitor: Prof. Sílvio Romero Marques

Diretora da Editora UFPE: Prof^a Maria José de Matos Luna

Comissão Editorial

Presidente: Prof^a Maria José de Matos Luna

Titulares: Ana Maria de Barros, Alberto Galvão de Moura Filho, Alice Mirian Happ Botler, Antonio Motta, Helena Lúcia Augusto Chaves, Liana Cristina da Costa Cirne Lins, Ricardo Bastos Cavalcante Prudêncio, Rogélia Herculano Pinto, Rogério Luiz Covaleski, Sônia Souza Melo Cavalcanti de Albuquerque, Vera Lúcia Menezes Lima.

Suplentes: Alessandro da Silva, Arnaldo Manoel Pereira Carneiro, Edigleide Maria Figueiroa Barretto, Eduardo Antônio Guimarães Tavares, Ester Calland de Souza Rosa, Geraldo Antônio Simões Galindo, Maria do Carmo de Barros Pimentel, Marlos de Barros Pessoa, Raul da Mota Silveira Neto, Silvia Helena Lima Schwamborn, Suzana Cavani Rosas.

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:

Biblioteca Joselly de Barros Gonçalves, CRB4-1748

A955	O avesso dos direitos : Amazônia e nordeste em questão / organizadoras : Vera Lúcia Batista Gomes, Ana Cristina de Souza Vieira, Maria Antonia Cardoso Nascimento. – Recife : Ed. Universitária da UFPE, 2012. 323 p. Inclui referências. ISBN 978-85-415-0145-3 (broch.) 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 (BC2012-169)

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos e videográficos. 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

O desafio de desvendar a realidade move pesquisadores, a perspectiva de transformá-la é característica daqueles que buscam no recurso da crítica a bússola teórica para pesquisá-la. Essa é a característica desse grupo de pesquisadores de dois importantes Programas de Pós-Graduação da área do Serviço Social. Os pesquisadores da UFPE, responsáveis pela formação de recursos humanos para todo Brasil, mas especialmente para região Nordeste e Norte do País. A UFPA na busca pela qualificação de seu corpo docente e discente com a tarefa importante de contribuir com a região. A interlocução desses Programas a partir do financiamento da CAPES teve inúmeros produtos, dentre eles essa importante coletânea. Produto de frutíferas missões de estudos, de trabalho que reuniram docentes, discentes dos dois Programas na busca de compreender os desafios postos aos intelectuais, que vão além da aparência e buscam decifrar a realidade, fugir do senso comum e colocar em suspeição tudo que é dado como conhecimento que reproduz os interesses do capital.

A desigualdade social é característica persistente da sociedade brasileira, que convive há muito tempo com a reprodução exacerbada dessa realidade. Mas, ao tratá-la como categoria fundante da sociedade brasileira, periferia do capitalismo central, marcada pelo processo de superexploração dos trabalhadores, é preciso demarcar que ela não afeta homogeneamente todas as regiões do país. A assimetria dessa reprodução é também marca da realidade. Essa assimetria reflete a realidade do nordeste e do norte do país. Pujantes em suas riquezas naturais foram submetidos a processos de espoliação que resultaram em desproteção social de sua população.

A luta pela proteção social e sua universalização foi processo encetado no bojo da luta contra a ditadura militar brasileira. Consequência disso, a compreensão que o ao trabalho protegido, a seguridade social constituíam direitos sociais que deveriam marcar um novo padrão civilizatório, pautado pelas relações democráticas e pela participação popular. Essa perspectiva societária foi afetada diretamente pelo ideário neoliberal que passou a dominar hegemonicamente a perspectiva de atuação dos Estados capitalistas centrais e a afetar diretamente a periferia do capitalismo, a partir dos anos de 1970.

No caso brasileiro, agregava-se a esse fator a constituição de uma sociedade avessa aos ideais de democracia, fundada por relações patrimonialistas, clientelistas, onde o mérito era e ainda é critério de acesso à proteção social, materializando aquilo que é título dessa coletânea: **O avesso dos direitos.**

O debate primoroso é realizado em duas partes. Na primeira, os leitores terão a sua disposição textos densos que iluminam o debate sobre o estágio capitalista contemporâneo e suas inflexões sobre Serviço Social, pobreza, questão social, estado, direitos humanos, política social a partir da rica fonte do pensamento crítico. Tem a tarefa de sinalizar a partir de que perspectiva é possível compreender a produção e com que escopo teórico é possível decifrar a realidade para projetar sua transformação.

Na segunda parte, os pesquisadores se debruçam sobre a realidade nordestina e a amazônica, movidos pela tarefa de desvendar os impactos da negação dos direitos sociais à população das cidades, seja através do desvelamento dos dados que demonstram uma mobilidade social e redução/persistência da pobreza, bem como da análise das políticas setoriais e seus impactos na vida da população.

Ao ler a produção, os leitores terão a oportunidade de dialogar com intelectuais comprometidos com sua terra, com sua gente. Com

pesquisadores que buscam incessantemente romper com a letargia do pensamento conservador que tenta ocultar a contradição iminente desse processo.

Assim, a coletânea representa o cumprimento essencial da missão de Programas de Pós-Graduação, produzir conhecimento que interfira radicalmente nas análises postas no campo da proteção social, como campo do consenso de classes, que o retome como espaço de lutas.

Estão de parabéns os programas de pós-graduação da UFPE e da UFPA pela produção que certamente alimentará o bom debate, aquele que enriquece a área, que a equipa com condições de análise que certamente contribuem propositivamente para entender o mundo, compreender os desafios regionais, dentro da perspectiva histórica, dando relevo a questões fundamentais para compreender o Brasil.

Estamos todos desafiados pela proposta da coletânea, ao lê-la somos convidados ao diálogo, ao debate crítico que alimentará a roda do tempo, e nossa esperança no devir!

Berenice Rojas Couto

Professora do Programa de Pós-graduação da PUC/RS

APRESENTAÇÃO

A dinâmica da acumulação capitalista, no passado e no presente, tem se expressado pela expansão das desigualdades mundialmente. A diversidade e complexidade desse processo refletem no agravamento das assimetrias regionais que, no Brasil, historicamente tem se caracterizado pela disparidade das regiões Sudeste e Sul em relação às regiões Norte e Nordeste – as quais apresentam indicadores que denunciam precárias condições de vida e trabalho de seus habitantes. Apesar da redução da desigualdade apontada nos últimos anos pelos órgãos governamentais e organismos internacionais, bem como os indicadores sociais, Índice de Gini e o IDH (esse último tem apresentado uma redução na mortalidade infantil), as disparidades ainda diferenciam negativamente o Norte e o Nordeste do restante do país.

As determinações estruturais e conjunturais das desigualdades regionais que remetem ao Norte e Nordeste brasileiros merecem destaque nos estudos de clássicos como Celso Furtado (1964,1972,1985)^{1,2,3} e, posteriormente, Francisco de Oliveira sob orientação do legado marxiano. No livro *Elegia para uma Re(li)gião: SUDENE, Nordeste, Planejamento e Conflitos de Classes*⁴, particularmente no quarto e quinto capítulos denominados, respectivamente,

1 FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1964.

2 FURTADO, C. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972

3 FURTADO, C. **A fantasia organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

4 OLIVEIRA, F. *Elegia para uma (re)ligião*. SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981, p. Ver também COHN, A. **Crise Regional e Planejamento**: a criação da SUDENE. São Paulo: Perspectiva, 1978.

Expansão capitalista no Brasil e Desenvolvimento Regional Desigual e Desenvolvimento Regional Desigual e Conflitos de Classes, Oliveira (1981) parte da tese de que a relação nação e região é antagônica, uma vez que a desigualdade regional é engendrada no processo de expansão da acumulação capitalista nacional e internacional.

Em texto mais recente, em que Amazônia é problematizada, o mencionado autor reafirma:

O Estado autoritário formulou uma doutrina de “intervenção” interna, que tomou formas específicas no caso da Amazônia. É bom lembrar, desde logo, que há também “intervencionismo” na política regional para o Nordeste. Mas é de outro tipo, precisamente devido à diferença de pressupostos que a lógica da “reconquista” tem com respeito à lógica da destruição dos “inimigos internos”, que é o caso do Nordeste. A síntese da “intervenção” pode ser resumida em tamponar fronteiras, vulneráveis tanto pela sua rarefação demográfica quanto por estarem habitadas por indígenas “menores de idade”, definidos assim pela própria Constituição e pela longa prática da relação entre “civilizados” e as nações indígenas, prática e teoria às quais não faltava a legitimidade “científica” de uma antropologia tradicional que considerava os índios como faltos de história, portanto sem passado, sem presente e sem futuro (o que relembra a conquista original) [...] a “questão regional” clássica no Brasil – questão do Nordeste – comparece, aqui também, na questão da Amazônia⁵ (OLIVEIRA, 2009, p. 84).

A crítica à razão positivista do desenvolvimento e do subdesenvolvimento nacional e regional, elaborada por Furtado⁶,

5 OLIVEIRA, F. A Reconquista da Amazônia. In: D'INCAO, M. A.; SILVEIRA, I. M. (Org.). *A Amazônia e a crise da modernização*. Belém: MPEG, 2009.

6 Uma das expressões da intelectualidade brasileira defensora do nacional desenvolvimento predominante nas décadas de 1950 e 1960.

e principalmente, por Oliveira, rebate positivamente na produção científica nacional e regional, particularmente, a desenvolvida nos cursos de Serviço Social das Universidades Federal de Pernambuco e do Pará. Assim, a maioria dos estudos e pesquisas que se debruçam criticamente sobre as expressões da questão social e dos direitos conquistados historicamente pelos trabalhadores tende a adotar o pressuposto, como afirma Harvey⁷, de que não é possível entender a permanência das desigualdades nacionais e regionais descolada das injunções históricas do *fluxo do capital*.

A contribuição das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Pará e de Pernambuco na reversão dos atuais indicadores sociais encontrou viabilização nas recentes políticas públicas adicionais às existentes até 2009, que procuram enfrentar as assimetrias regionais no desenvolvimento científico e tecnológico do Brasil, por meio dos projetos de implantação de redes de cooperação acadêmica no país, no âmbito do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica – Ação Novas Fronteiras da CAPES – Procad/Novas Fronteiras (2009), dirigido especialmente para as IES, localizadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste.

O projeto aprovado pelo referido programa é intitulado *Questão Social e Direitos Sociais na Amazônia e no Nordeste brasileiros* e tem como objetivo geral estabelecer a cooperação técnico-científica para potencializar a produção de conhecimentos e alternativas de ação na temática *Questão Social e Direitos Sociais na Amazônia e no Nordeste*, na perspectiva de consolidação dos grupos de pesquisas emergentes (Grupo de Estudo e Pesquisa Trabalho, Sociedade e Estado na Amazônia e Questão Rural e Meio Ambiente). Estes são vinculados ao mestrado em Serviço Social da Universidade Federal do Pará (UFPA), em articulação com grupos consolidados do Programa de

7 HARVEY, D. *O Enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) – Mestrado e Doutorado (Núcleo de Estudos e Pesquisa em Direitos Sociais e Políticas Sociais e Grupo de Estudo Sobre o Trabalho), com desdobramento na elevação dos níveis de qualidade da formação profissional na graduação e pós-graduação em Serviço Social.

O livro ora apresentado responde ao objetivo específico de divulgar e disseminar os resultados das pesquisas desenvolvidas no âmbito das duas (2) IFES, por meio de duas (2) coletâneas temáticas organizadas e publicadas durante a vigência da cooperação. Os textos que integram esta coletânea foram originalmente apresentados e discutidos durante o *I Colóquio Questão Social e Direitos Sociais na Amazônia e no Nordeste Brasileiros*, realizado em junho de 2011, em Belém do Pará. O colóquio contou com a exposição oral dos membros do PROCAD/UFPA-UFPE, da Professora Sara Granemann, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, e de três docentes da Faculdade de Serviço Social do Pará.

Os textos aqui apresentados procuram dar conta da estreita relação entre a universalidade dos processos históricos do desenvolvimento capitalista – contemporaneamente particularizados pela crise capitalista e pelas singularidades do ideário neoliberal – e a incidência de suas singularidades na realidade local, presentes na Amazônia e Nordeste, especificamente nos estados do Pará e de Pernambuco.

O livro está dividido em duas partes. A primeira apresenta ensaios e artigos que discorrem sobre a questão social e suas expressões objetivas com ênfase na fundamentação e na interlocução teórica. Assim, no ensaio *Questão Social, Pobreza e Serviço Social: em defesa da perspectiva crítica*, Ana Elizabete Mota discute a necessidade de se refletir sobre as abordagens presentes no tratamento da questão social e da relação destas com o Serviço Social no tempo presente. Para a autora, o legado da crítica à economia política burguesa, presente no

processo de formação em Serviço Social, “insiste no trato crítico e qualificado das determinações e expressões atuais da questão social”.

Sara Granemann, no ensaio “Estado e questão social em tempos de crise do capital”, ao recuperar a tese de Marx e Engels do Estado como comitê executivo dos negócios da burguesia, presente na obra *Manifesto Comunista*, discorre criticamente acerca do Estado e das políticas sociais no atual contexto da crise do capital, defendendo a hipótese de que o novo nas políticas sociais se caracteriza, dentre outras marcas, pela: mercantilização, monetarização e financeirização. Assevera ainda que: “O fundo público precisa ser acionado pelas políticas sociais também como recurso transformado em crédito disponibilizado para as instituições bancário-financeiras”.

Em *Florestan Fernandes: A Revolução Burguesa no Brasil, Nova República? e Política Social*, Maria Antonia Cardoso Nascimento propõe contemporanizar a questão social e suas manifestações na região Norte do Brasil, à luz da contribuição teórica de Florestan Fernandes nos livros *A Revolução Burguesa no Brasil* e *Nova República?* atualizando a produção do referido autor. O texto levanta e expõe uma bibliografia na qual a interpretação de Fernandes ganha maior envergadura e amplitude. “A exposição da teoria elaborada pelo autor é (sempre que possível) acompanhada da interlocução com autores contemporâneos”.

Revisitando a tradição marxista sobre a temática dos direitos humanos, Marco Mondaini, em “Direitos Humanos e Marxismo”, examina a produção de Marx e do legado marxista, destacando a perspectiva de Lenin e Gramsci sobre o Estado e a Democracia no interior da ordem capitalista e seus desdobramentos nos pensadores que os seguiram.

Na segunda parte do livro são apresentados artigos e resultados de pesquisa, que seguindo a linha de análise crítica aos rebatimentos da dinâmica capitalista, destacam como os processos macroeconô-

micos contemporâneos se manifestam nas particularidades estaduais do Pará e de Pernambuco. Nesses termos, em “Redução da Pobreza e da Desigualdade de Renda no Nordeste: subsídios para aprofundar a discussão”, Ana Cristina de Souza Vieira focaliza a pobreza na região Nordeste, discutindo as mudanças que nela vêm se processando. Ao resgatar a distinção marxista entre pobreza absoluta e pobreza relativa, analisa dados oficiais concernentes ao discurso governamental da redução da pobreza e da desigualdade, expondo um breve retrato das políticas setoriais de Saúde e Assistência Social na cidade de Recife, criticando a tese que reduz “o combate à pobreza das massas populares a questões assistencialistas e administrativas”.

Vera Lucia Batista Gomes, em “Trabalho e Desenvolvimento na Amazônia: notas para a reflexão sobre o estado do Pará”, pretende oferecer elementos para a reflexão sobre as formas de trabalho existentes no estado do Pará e sobre o modelo de desenvolvimento na Amazônia. Ao expor dados secundários relativos à frágil inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho local e às ações de políticas públicas, assim conclui: “impedidos de ingressarem no mercado de trabalho formal por razões históricas e estruturais, os trabalhadores constroem estratégias de inserção no trabalho, a exemplo, o trabalho associativista em cooperativas, associações e grupos de produção, trabalho informal, trabalho doméstico, trabalho extrativista, dentre outros”.

Em “Reorganização de Políticas Públicas Sociais e Novas Estratégias de Desenvolvimento: um estudo realizado na região de Carajás/Pará”, Adriana Azevedo Mathis, em parceria com Armin Mathis, também discute os impasses da intervenção estatal circunscrita no discurso do novo desenvolvimento no Pará. O artigo apresenta alguns resultados do projeto de pesquisa “Responsabilidade Social Corporativa e Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais: discursos e realidades no âmbito das empresas transnacionais

de mineração atuando no Estado do Pará”. Os autores, ao exporem dados referentes a “indicadores sociais básicos” dos quatro municípios que constituem a região de Carajás, concluem que existe uma heterogeneidade quanto ao acesso à saúde, à educação, à habitação, ao transporte e à sobrevivência na infância.

Na mesma linha de exposição, Nádia do Socorro Fialho Nascimento e Maria Elvira Rocha de Sá apresentam o artigo “Acumulação de Capital e Cidades na Amazônia: produção de riquezas e negação de direitos sociais.” A partir de dados secundários, as autoras discutem os determinantes econômicos, sociais e políticos das desigualdades que engendram a complexidade das cidades amazônicas. O objeto empírico da análise prioriza Belém, Marabá e Parauapebas.

Joana Valente Santana e Anna Carolina Gomes Holanda, em “Desafios da implementação da política habitacional em pequenos municípios paraenses: a questão da habitação e da fragilidade administrativa”, tratam dos desafios da execução da política habitacional em pequenos municípios do estado do Pará. Os dados empíricos coletados, assim como as análises realizadas destes, partiram dos Diagnósticos Habitacionais e dos Planos Locais de Habitação de 22 (vinte e dois) municípios paraenses, resultante de um Convênio firmado entre a Companhia de Habitação do Pará (COHAB-PA) e a Universidade Federal do Pará/Programa de Apoio à Reforma Urbana (UFPA/PARU), com a participação da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).

Eliza Maria Almeida Vasconcelos, em “Transporte e Mobilidade na Região Metropolitana de Belém: Expressão da Questão Social Urbana”, último artigo deste trabalho, analisa a política setorial de transporte e mobilidade urbana na estruturação do espaço urbano da Região Metropolitana de Belém – RMB, buscando compreender a atual problemática da política de transporte público e seus impactos nas relações estabelecidas com a população usuária.

Por fim, queremos registrar mais uma vez a relevância dos projetos de implantação de redes de cooperação acadêmica no país, no âmbito do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica – Ação Novas Fronteiras da CAPES – Procad/Novas Fronteiras (2009), dirigido especialmente para as IFES sediadas nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, projeto o qual, além de viabilizar a produção intelectual da UFPA e da UFPE, está possibilitando fortes laços acadêmicos e afetivos entre os pesquisadores que compõem os grupos de estudos e de pesquisas dos programas de Pós-Graduação em Serviço Social das duas IES.

Vera Lucia Batista Gomes

Ana Cristina de Souza Vieira

Maria Antonia Cardoso Nascimento

AUTORES

ADRIANA AZEVEDO MATHIS

Assistente Social. Doutora em Serviço Social.

Docente Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pará.

Docente e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazonicos - NAEA

ANNA CAROLINA GOMES HOLANDA

Arquiteta e urbanista. Mestre em Planejamento do Desenvolvimento.

Gerente da Célula Executiva de Planejamento Habitacional da COHAB-PA.

ANA CRISTINA DE SOUZA VIEIRA

Assistente Social. Doutora em Serviço Social.

Docente Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco. Coordenadora do PPGSS/UFPE.

ANA ELIZABETE MOTA

Assistente Social. Doutora em Serviço Social.
Docente Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social
da Universidade Federal de Pernambuco.

ARMIN MATHIS

Cientista Político. Doutor em Ciência Política.
Docente da Pós-Graduação no Núcleo de Altos Estudos
Amazônicos – NAEA, da Universidade Federal de Pará
Diretor do NAEA.

ELIZA MARIA ALMEIDA VASCONCELOS

Assistente Social. Doutora em Serviço Social.
Docente da Graduação em Serviço Social da Universidade
Federal do Pará. Membro do Grupo de Estudos e Pes-
quisa Questão Rural e Meio Ambiente e do Programa de
Reforma Urbana.

JOANA VALENTE SANTANA

Assistente Social. Doutora em Serviço Social.
Docente Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social da
Universidade Federal de Pará.

MARIA ANTONIA CARDOSO NASCIMENTO

Assistente Social. Doutora em Serviço Social.
Docente Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social da
Universidade Federal de Pará.

MARIA ELVIRA ROCHA DE SÁ

Assistente Social. Doutorada em Serviço Social.

Docente Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social da
Universidade Federal de Pará.

MARCO ANTONIO MONDAINI DE SOUZA

Historiador. Doutor em Serviço Social.

Docente Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social da
Universidade Federal de Pernambuco.

NÁDIA DO SOCORRO FIALHO NASCIMENTO

Assistente Social. Doutora em Serviço Social.

Docente Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social da
Universidade Federal de Pará.

SARA GRANEMANN

Assistente Social. Doutora em Serviço Social pela Univer-
sidade Federal do Rio de Janeiro –UFRJ.

Docente Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social
da UFRJ. Coordenadora da linha de pesquisa Capitalismo
Contemporâneo, Estado e Políticas Sociais do Núcleo de
Estudos e Pesquisas Marxistas –NEPEM.

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço
Social da Escola de Serviço Social da UFRJ (de julho de
2010 a julho de 2012).

VERA LUCIA BATISTA GOMES

Assistente Social. Doutora em Sociologia.

Docente Graduação e Pós-Graduação em Serviço Social da
Universidade Federal de Pará.

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço
Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal
do Pará.

PRIMEIRA PARTE

1 QUESTÃO SOCIAL, POBREZA E SERVIÇO SOCIAL: EM DEFESA DA PERSPECTIVA CRÍTICA

Ana Elizabete Mota

1 QUESTÃO SOCIAL E POBREZA

A pretensão neste breve ensaio ora publicado pela Editora da UFPE, como parte da produção intelectual do Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (PROCAD), na área do Serviço Social, realizado entre UFPA e UFPE, é discorrer sobre a relação entre Questão Social, Pobreza e Serviço Social.

Embora a *questão social* seja amplamente referida pela literatura profissional como fundante do Serviço Social e como categoria articuladora dos conteúdos da formação profissional, é necessário refletir sobre as abordagens presentes no tratamento da questão social e da sua relação com o Serviço Social¹. Nas conclusões da pesquisa sobre a Implementação das Diretrizes Curriculares², com base nos dados coletados, a Professora Maria Augusta Tavares (2007, p. 113) afirma:

1 Este tema já foi abordado pela autora deste trabalho no ensaio *Questão Social e Serviço Social: um debate necessário*, publicado em Mota, Ana (Org). **O Mito da Assistência Social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

2 Trata-se da pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Pesquisa e Ensino em Serviço Social (ABEPSS) durante a gestão 2005/2006, cujo relatório está publicado na Revista *Temporalis*, Tavares (2007).

[...] que a questão social, de fato, atravessa o currículo, mas falta clareza no que se refere à compreensão histórica e teórica do processo que a origina e dos nexos com a prática concreta do assistente social.

A multiplicidade e vulnerabilidade teórico-metodológica dos significados atribuídos à *questão social*, vinculando-a com toda e qualquer problemática social, destituem o seu sentido histórico, transformando-a numa mera nomenclatura e, por isso mesmo, passível dos mais diversos usos.

Segundo Costa (2010, p. 2), a questão social:

Não pode ser reduzida simplesmente a um conceito, ou a um termo. [...] ela é uma expressão de algo efetivamente existente: a necessária e conflituosa contradição entre capital e trabalho, a extração da mais-valia como fonte de acumulação do capital, a apropriação privada dos meios e do produto do trabalho.

É praticamente consensual a identificação da origem (nem sempre concebida como gênese histórica) da **questão social** no século XIX, nos primórdios da industrialização em face do pauperismo que assolou a Europa ocidental, expondo as contradições da promessa burguesa de “liberdade, igualdade e fraternidade”. Sua emergência e visibilidade estiveram organicamente vinculadas ao surgimento e desenvolvimento do capitalismo, ocasião em que a penúria e miséria deixavam de ser determinadas pelo baixo desenvolvimento das forças produtivas e se transformam em uma condição para a produção de excedentes que são apropriados pelos proprietários dos meios de produção.

O modo de produção capitalista, ao mesmo tempo em que institui o trabalhador assalariado e o patronato, também produz o fenômeno

do pauperismo, cujas expressões e manifestações são responsáveis pela sua qualificação como *questão social* (MOTA, 2010).

Segundo Netto (2004), a expressão *questão social* foi utilizada para denotar o pauperismo típico de uma determinada fase histórica – a do surgimento do capitalismo – por trata-se de uma pobreza de natureza distinta da existente em períodos anteriores, visto que a sociedade capitalista poderia suprimi-la (NETTO, 2009, p. 223). Em outra versão: a pobreza do antigo regime estava vinculada à escassez; a do capitalismo, com a abundância que o desenvolvimento das forças produtivas permite produzir, tendo amplas condições de atender às necessidades de reprodução material e social da sociedade.

Neste ambiente, a conceituação das expressões do pauperismo como questão social teve origem na própria burguesia, que assim o fez ao reconhecer novas características nesta pobreza³: além da condição de população **sobrante**, estes indivíduos pobres e sem meios de produção poderiam se organizar enquanto *classe*, exigindo reformas, melhores condições de trabalho, ganhos econômicos e, no limite, a supressão do capitalismo, obrigando as classes dominantes a adotarem medidas de enfrentamento e superação da **questão social**.

Assim, já estava posta, em meados do século XIX, a raiz da questão que iria desafiar a todos, na entrada do século XXI:

A necessária tendência do modo de produção capitalista de criar uma massa de trabalhadores aptos a produzir os seus meios de vida e, ao mesmo tempo, impedi-los de ter acesso ao trabalho e à riqueza socialmente produzida (MOTA, 2010).

3 Sobre a concepção histórica da pobreza e a discussão marxiana da população sobrando (desde a acumulação primitiva até o capitalismo atual), qualificada a partir da categoria superpopulação relativa, consultar o texto de Cezar Maranhão (2008), *Capital e Superpopulação Relativa: em busca das raízes contemporâneas do desemprego e do pauperismo*, publicado na coletânea Trabalho e Seguridade Social organizado por Elaine Behring e Maria Helena Almeida.

Todavia, o próprio desenvolvimento das forças produtivas e a capacidade de organização da classe trabalhadora, a partir do capitalismo monopolista, marcado que é pela intervenção econômica e social do Estado, permitiram que a burguesia incorporasse reformas sociais e criasse formas de enfrentamento das diversas manifestações da *questão social*, por meio das políticas sociais setoriais e de seguridade social, dando origem ao chamado Estado de Bem estar Social.

Esta inflexão, ao tempo em que oportunizou uma ruptura com as propostas liberais clássicas, deu lugar à existência de uma esfera pública e estatal que se ocuparia de criar meios – ainda que fragmentários – de intervenção na dita **questão social**, no marco do pacto fordista-keynesiano⁴.

Estes meios de “enfrentamento”, todavia, não foram destituídos de significados políticos, pois, a rigor, não existem – do ponto de vista histórico, político e teórico, muitas alternativas para pensar a natureza do enfrentamento da **questão social**. Pode-se, de fato, falar em duas direções fundamentais: sua administração na ordem burguesa – marcada por reformas sociais – ou a sua superação como uma prática que transforma não a questão social em si, mas a ordem social que lhe determina.

Segundo Netto (2009), compatível com este primeiro bloco teórico-político, identifica-se o pensamento *conservador*, cuja questão social pode ser enfrentada nos marcos da sociedade burguesa, seja com planejamento, seja com racionalidade na gestão pública na alocação de recursos, em poucas palavras, com políticas sociais. A *questão social* seria solúvel nos marcos da ordem vigente, considerando que a sociedade capitalista comporta políticas e reformas sociais que mantenham intocadas a propriedade e a exploração do trabalho alheio. Na segunda perspectiva, a questão social que se visibiliza nas

⁴ Sobre este tema, consultar livro de minha autoria, *Cultura da Crise e Seguridade Social*, Mota (2008).

diversas manifestações da pauperização dos trabalhadores é insolúvel sob a ordem do capital, sendo expressão e consequência da “lei geral da acumulação”⁵ (MARX, 1998), qual seja, a de produzir e se apropriar da riqueza social e, ao mesmo tempo, gerar pobreza.

Nestes termos, a identificação da *questão social* a partir de uma perspectiva crítica, obriga-nos a situar a sua gênese e o seu desenvolvimento com o aporte de categorias teóricas e analíticas que deem conta de examinar historicamente a relação entre as condições de vida dos trabalhadores e as estratégias do capital, enquanto expressões do modo de ser da sociedade. Em termos categoriais, referimo-nos à produção e reprodução material e social da sociedade capitalista, tendo como mediação central o trabalho humano enquanto ato fundante da sociabilidade, cujas formas se modificam historicamente.

No contexto da sociedade capitalista, trata-se de (re)conhecer o modo como as classes trabalhadoras e subalternas produzem e reproduzem os seus meios de vida e sob quais condições usufruem de parte da riqueza socialmente produzida. Este processo – marcado pela desigualdade social – é também determinante da constituição e ação das classes sociais, das práticas de domínio e resistência, ademais das estratégias coercitivas e/ou de lutas que medeiam as relações sociais sob o capital.

Uma vez que a desigualdade social é inerente à constituição dessa sociedade, podemos afirmar que suas expressões objetivas se modificam em cada conjuntura. Este reconhecimento, entretanto, não nos faculta advogar pela existência de uma ***nova questão social, nova pobreza***, tampouco de ***nova(s) desigualdade(s)***.

Não se despreza a existência de *novas manifestações da velha questão social* no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo

5 Referimo-nos, obviamente, à obra *O Capital: crítica da Economia Política*, de Marx (1998), particularmente ao capítulo 23, sobre a lei geral da acumulação.

que é marcado por uma crise de dimensões planetárias e cujas características permitem defini-lo como *a era da destruição predatória* (TEIXEIRA, 2010) ou *a era senil do capitalismo* (BEINSTEIN, 2009) que, na síntese de Leher (2010), é constituído por três movimentos principais:

- a) de liberalização das finanças, do comércio e dos investimentos patrocinados pelo Estado sob a direção hegemônica do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC), amparados pela ideologia e modelos neoliberais;
- b) de expansão do chamado *capital fictício e especulativo* que circula o mundo, girando volume de dinheiro sob a forma de títulos e papéis que equivalem a 20 vezes o produto interno bruto mundial;
- c) de ampliação da força de trabalho mundial disponível para o capital em lugares inimagináveis, como em países do antigo bloco soviético e da China, que passaram a receber investimento diretos estrangeiros, ou mesmo em países latinoamericanas como o Brasil, cuja *acumulação por espoliação* (HARVEY, 2004) consolida uma nova divisão social e técnica do trabalho à base da descentralização da produção.

Ora, as mudanças no mundo do trabalho, o crescimento do capital *fetiché* e a mercantilização generalizada de bens e serviços operaram não apenas mudanças nos conteúdos e formas de reprodução da contradição fundante do capitalismo – acumulação x pauperização relativa e absoluta – mas também inflexões na composição e dinâmica das classes sociais, com rebatimentos nas relações entre Estado, sociedade e mercado.

Por si só, o elenco de transformações sociais e o conjunto das mediações principais e derivadas nelas presentes já justificariam a necessidade de uma leitura crítica e arguta da realidade objetiva desde as *novas* manifestações da questão social, passando pelas lutas

sociais e pelas ações estratégicas do Estado e do grande capital com o objetivo de desvendar a direção ideopolítica das suas intervenções.

Notemos que essas intervenções, de natureza classista, demandadas ora pelos trabalhadores organizados, ora pelo capital e, em ambos os casos, refratando sobre a atuação do Estado, é que vinculam a ação do Serviço Social com os meios de enfrentamento da **questão social**. A mediação entre o Serviço Social e esta última se dá em dois universos que não são excludentes, mas expressam vinculações ético-políticas distintas:

- a) do acesso às políticas, bens e serviços sociais com incidência sobre os direitos sociais;
- b) dos movimentos reivindicatórios e de formação político-organizativa de segmentos da classe trabalhadora com incidência nas lutas sociais.

Tais vinculações se dão a partir de demandas ao Serviço Social, relacionadas à execução de políticas sociais públicas, às ações socio-empresariais ou aos movimentos sociais, delineando, em cada conjuntura e instituição demandante, as tendências ocupacionais da profissão no âmbito da divisão sociotécnica do trabalho.

Em outra ocasião, fizemos uma reflexão sobre esta formulação e argumentei que a vinculação do Serviço Social com a questão social não seria mediada apenas pela capacidade de intervenção da profissão nas expressões da questão social via políticas sociais e lutas por direitos e acesso a bens e serviços.

Argumentamos que, se a questão social é fundante do Serviço Social e do eixo articulador da formação profissional, não pode ser concebida somente a partir das suas manifestações objetivas. Se assim o fosse, os conteúdos da formação em Serviço Social não passariam de uma síntese empírica dos indicadores e das expressões da desigualdade material, cultural e social.

Ora, é exatamente por não ser isso que as Diretrizes Curriculares elegeram as categorias da crítica da economia política como fundamento para compreender a gênese e o desenvolvimento da sociedade do capital, expressões continuadas da criação e reprodução da **questão social**.

Neste sentido, as metamorfoses decerto apresentadas pelas atuais manifestações da *questão social* – para além da sua aparência fenomênica – requerem pesquisa de situações concretas e análise crítica de uma perspectiva de totalidade, desaguando na produção de conhecimentos e de referências que balizem a intervenção profissional.

O esforço profissional consistiria em tratar o fragmento (manifestações reais) como expressão singular da totalidade social, resistindo aos apelos prático-operativos para tratar os fenômenos ou fatos sociais desvinculados da totalidade histórica, como parece acontecer, na atualidade, com a questão da pobreza e das políticas de seu enfrentamento. Explicamo-nos: numa operação ideopolítica exitosa, a burguesia e seus intelectuais imprimem **novos significados à questão social**, dentre eles, a sua redução às manifestações contemporâneas da pobreza. Ademais, tentam derruir as práticas político-organizativas das classes subalternas, criminalizando os movimentos populares e sociais que lutam por meios de seu enfrentamento.

Esta parece ser uma tendência recente: a concepção de **questão social** que se afasta da relação entre o processo de pauperização relativa dos trabalhadores e o de acumulação capitalista para ser identificada como pobreza, enquanto fenômeno social.

Na pior das hipóteses esta concepção gera um ecletismo teórico-político, ou, nos termos de Gramsci, um **transformismo intelectual**, visto que há uma suposta apropriação dos conceitos tecidos pelo pensamento crítico, mas outros significados lhes são dados, todos amparados pelo discurso contra o imobilismo e em defesa dos

resultados possíveis, num nítido movimento de corte conservador para reduzir os índices de pobreza, porém não os de desigualdade.

De fato, três novos processos vêm impactando na reprodução ampliada da *questão social* a despeito dos índices de redução da pobreza: o crescimento do latifúndio, com a expulsão dos trabalhadores rurais em função da **reprimarização** da economia, aumentando a população sobrando e pauperizada no campo; a superexploração dos trabalhadores expulsos do mercado formal de trabalho que, transformados em trabalhadores por conta própria, além de não terem proteção social, são “sindicalmente desfiliaados”; a expulsão do mercado de trabalho de trabalhadores qualificados e a sua substituição por outros que recebem menor remuneração, fator que aumenta exponencialmente o **exército de reserva de trabalhadores para o capital**, contribuindo para o rebaixamento de salários, inclusive no setor público.

Nesse contexto, também a questão dos desempregados se subsume na pobreza, daí porque as políticas de renda mínima e as transferências de renda se propagarem não apenas no Brasil mas também por todo o subcontinente. Se as políticas de seguridade social que compunham o Estado de Bem Estar Social tinham como referência o trabalho (numa perspectiva de inclusividade), o movimento agora, tal como afirmamos em outros ensaios, é de defesa do autoemprego, da expansão dos programas de assistência social e da mercantilização da saúde. Segundo Leher (2010, p. 14):

Agora, a recomposição da hegemonia dominante não ocorre mais em uma perspectiva universal, mas por uma miríade de políticas focais.

Sob os auspícios da **reestruturação produtiva** e da voga neoliberal, dificilmente será possível combinar – como o fizeram no segundo pós-guerra – o crescimento econômico com reformas sociais. Neste sentido é que o tratamento da **questão social** como pobreza torna-se compatível com as novas exigências do capitalismo do Sec. XXI que, como já enfatizamos, trata de **culturalizar** a sociedade, afirmando que reduzir a pobreza é enfrentar a tal questão, sem reformas universalizantes e com políticas focais.

2 SERVIÇO SOCIAL E QUESTÃO SOCIAL

Do meu ponto de vista não existe uma relação direta e imediata entre Serviço Social e **questão social** nos termos que a conceituamos anteriormente. A relação existente é de natureza mediata em face das determinações históricas da existência e reprodução da profissão que se materializam nas demandas do Estado, do setor privado mercantil ou não e dos movimentos e organizações sociais e populares via obtenção ou execução de meios que permitam o enfrentamento das expressões da **questão social**.

Nessas demandas temos no horizonte a ação do Estado, das organizações não governamentais e das empresas, particularmente por meio das políticas sociais e de outras ações políticas de natureza social ou socioambiental, em que estão presentes as contradições e finalidades que lhes são próprias. Nas demais temos o movimento político, público e reivindicativo das classes subalternas para superar/enfrentar a condição de vida dos que integram a classe explorada, ainda que no leito de práticas anticapitalistas, reformistas e/ou restauradoras de direitos e garantias sociais.

Neste conjunto de demandas que vinculam o serviço social à *questão social*, ressaltamos a natureza de algumas das mediações particulares que as caracterizam:

a) a dimensão educativa da profissão, no que tange à formação ideopolítica de segmentos das classes subalternas e ao assessoramento às práticas organizativas e às lutas sociais dos trabalhadores por direitos e novos/renovados meios de acesso a bens e serviços, inclusive à propriedade da terra e do solo urbano e ao trabalho, e que incidem no enfrentamento e até superação de algumas das suas expressões;

b) a dimensão prático-operativa relacionada ao planejamento, à gestão, à avaliação, ao monitoramento e à execução de políticas sociais e serviços sociais, constitutivos ou não de direitos que viabilizam o acesso de segmentos das classes trabalhadoras e da população pauperizada aos meios materiais e socioculturais de sobrevivência e subsistência;

c) a dimensão político-intelectiva relacionada ao desenvolvimento de estudos e pesquisas que tomam a gênese e o desenvolvimento histórico da sociedade brasileira e as particularidades da emergência, reprodução e manifestações da questão social como objeto de conhecimento, socializando e publicizando uma perspectiva crítica e, por vezes, propositiva, visto que parametrada pelos princípios, pelas perspectivas e teorias que norteiam o projeto ético-político da profissão.

Se as classes subalternas lutam para atender as suas necessidades de classe, que, sendo sociais e históricas, transformam-se em objeto de luta política; também o capital, ao desenvolver práticas classistas, dá respostas a estas demandas que são consoantes com o seu projeto. Dependendo das condições objetivas existentes, estes vetores de luta podem ser qualificados ou indiferenciados, assim como indicam o núcleo da contradição a que está submetida à profissão. Caso contrário podemos chegar ao extremo de imaginar que é bastante ter políticas sociais para banir a *questão social* ou, como querem alguns, que é suficiente que o Estado reconheça o direito de as classes subal-

ternizadas terem atendidas suas necessidades sociais, transformando os sujeitos em cidadãos, para que também a questão social seja superada.

Claro que mudanças existem e muitas, mas dada a imanência da **questão social** às novas formas de acumulação, as principais inflexões das transformações societárias parecem afetar mais diretamente os meios de enfrentamento da questão social do que propriamente o conjunto de situações que historicamente a determinaram.

O que está posto no horizonte é uma nova cultura social e moral por parte da burguesia que se expressa tanto na participação do setor privado na implementação de políticas sociais, como na desresponsabilização parcial do Estado, particularmente por meio de estratégias “contrarreformistas”⁶ no âmbito da Seguridade Social, da Habitação Popular e da Educação, isto para falar apenas dos mais destacados. Aliás, a burguesia assim o fez quando constituiu os direitos sociais e o Estado de Bem Estar Social no século passado, estabelecendo uma relação entre trabalho e proteção social universal.

Agora, pretendendo-se hegemônica, vem desenvolvendo o que denominamos de renovação da sua cultura conservadora no trato da questão social, ao restringir a desigualdade às manifestações da pobreza, construindo outra “reforma (aqui concebida como uma contrarreforma social-liberalista⁷)” – que é menos social e mais moral.

6 Referimo-nos às estratégias **contrarreformistas** levando em conta o proposto pela Constituição de 1988 e que orientou reformas sociais no Brasil, afetando direitos e garantias sociais no âmbito da proteção social, direitos do trabalho e os relativos à liberdade de expressão, organização e orientação, dentre outros. Este esclarecimento é necessário dado ao caráter elitista, classista, patrimonialista e **antirreformista** da burguesia brasileira que sempre adotou as mudanças “pelo alto” implementando-a via estratégia de modernização conservadora como teorizado pelo cientista social Florestan Fernandes.

7 Sobre o tema da contrarreforma social-liberalista e a questão social, consultar tese de doutorado de Rodrigo Castelo (2011), O social-liberalismo: uma ideologia neoliberal para a “questão social” no Sec. XXI..

Na conjuntura atual, ela se expressa na expansão da política de assistência social, via programas de transferência de rendas e na também expandida mercantilização das políticas de saúde, previdência social, habitação e educação. Seu fundamento último é, sem dúvidas, restringir a problemática histórica da questão social às expressões da pobreza como fenômeno social e não como reprodução ampliada da desigualdade de acesso aos meios de vida, à propriedade e ao valor de uso do trabalho.

Nesta direção, corroborando a tese por nós defendida de que o Serviço Social não é apenas profissão, mas também uma área de produção de conhecimentos, portanto, também, produtora de cultura e ideologia, **é que** os diversos significados, teorizações e direcionamentos dados ao tratamento da questão social revelariam concepções conservadoras no Serviço Social, dentre as quais destacamos:

- a) A concepção de **questão social** como **exclusão**, cuja programática consiste em criar modalidades de **inclusão** particularmente pelo aumento do consumo, predominantemente mercantil, ainda que por meios provisórios e temporários.
- b) A qualificação da **questão social** como objeto da política social e da ação da sociedade civil. Nesta trilha a discussão gira em torno da relação entre o público e o privado, donde a necessidade de mobilização da sociedade civil por meio de organizações não governamentais, igrejas, etc.
- c) A qualificação da questão social como ausência de direitos sociais, tratando-a **superestruturalmente**, apartada das condições materiais de reprodução da desigualdade.

No nosso entendimento, este conjunto de abordagens pragmáticas e programáticas da *questão social* – no âmbito da produção intelectual e da intervenção profissional do Serviço Social – é revelador do peso das ideologias das classes dominantes, cuja dimensão hege-

mônica é formadora de cultura e que se espraia como possibilidade de tratamento teórico e, por vezes, de propostas técnicas de enfrentamento da questão social dentro da ordem.

É **nesta encruzilhada** que se reivindica a necessidade de fortalecimento do pensamento crítico, particularmente no que tange à relação entre questão social, Serviço Social e Projeto ético-político profissional. Daí decorre a necessidade de se fortalecer o núcleo teórico, estratégico e político do Serviço Social, não restringindo sua ação profissional e intelectual aos limites da intervenção possível. Se, em determinadas conjunturas, não é possível avançar no plano prático operativo, certamente o será no plano intelectual, de modo a se construírem aportes teóricos e propostas estratégicas e táticas que fortaleçam as práticas sociais e profissionais.

Em suma, afirmamos que, em função da sua natureza e do projeto político que abraça, o Serviço Social deve ser instado a fazer análises teórico-metodológicas, recorrências históricas e propostas que **tensionem os mecanismos de reprodução social**, materializados nas manifestações contemporâneas da questão social e nos mecanismos do seu enfrentamento.

Tudo leva a crer que o Serviço Social brasileiro se depara com duas tendências centrais: **a da passivização** das classes sociais via incorporação do discurso e das práticas que **mistificam publicamente** o combate ao processo de pauperização por meio da Assistência Social; e a que insiste **no trato crítico e qualificado** das determinações e expressões atuais da questão social. Esta última posição, longe de qualquer idealismo romântico, vem impondo aos profissionais e intelectuais da área a necessidade de aprofundar o conhecimento crítico sobre a realidade, único procedimento que permite identificar e propor novos meios de intervenção social, ciente dos limites da ação profissional, mas sem rendição ao pensamento presentista que se contenta com o possível.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine. R.; ALMEIDA, Maria Helena T. (Org.). **Trabalho e Seguridade Social**: percursos e dilemas. São Paulo: Cortez, 2008.

BEINSTEIN, J. **A crise na era senil do capitalismo**: esperando, inutilmente, o quinto Kondratieff. 2009. Disponível em:
<http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15700>. Acesso em: 5 maio 2012.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo**: uma ideologia neoliberal para a questão social no Sec. XXI. Tese. Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

COSTA, Gilmaísa Macedo da. Crise capitalista e questão social na contemporaneidade. **Revista Estudos do Trabalho**, Marília-SP, v. 4, n. 6, 2010. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org>>. Acesso em 2 de abril de 2012 .

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

LEHER, R. Crise do capital e questão social. **Revista Estudos do Trabalho**, Marília, SP, ano, n. 6. 2010. Disponível em:
<<http://www.estudosdotrabalho.org/4RevistaRET6.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2012 .

MARANHÃO, Cezar Henrique. Capital e superpopulação relativa: em busca das raízes contemporâneas do desemprego e do pauperismo. In: Elaine Behring; Maria Helena Tenório de Almeida. (Org.). **Trabalho e Seguridade Social**: percursos e dilemas. Rio de Janeiro: Cortez Editora, 2008, p. 38-58.

MARX, Karl. Lei geral da acumulação. In: **O Capital**: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998, cap. 23.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social**. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Questão social e serviço social: um debate necessário. In: _____. (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 21 - 57.

_____. **Cultura da crise e seguridade social**. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

NETTO, José Paulo. A conjuntura brasileira: o Serviço Social posto à prova. **Revista Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez Editora, n. 79, p. 133-147, set. 2004.

_____. A Questão Social na América Latina. **Revista Temporalis**, Brasília, DF, v. 9, n. 18, p. 215-233, jul./dez. 2009.

TAVARES, Maria Augusta. Questão Social e Serviço Social em debate. **Revista Temporalis**. Brasília-DF, v. 7, n. 14, p. 89 - 117. jul./dez. 2007.

TEIXEIRA, Francisco, J. S. A crise na era da destruição predatória. **Revista Estudos do Trabalho**, Marília, SP, v. 4, n. 6. 2010. Disponível em: <<http://www.estudosdotrabalho.org>>. Acesso em: 4 abr. 2012 .

2 ESTADO E QUESTÃO SOCIAL EM TEMPOS DE CRISE DO CAPITAL

Sara Granemann

INTRODUÇÃO

[...] 1848 o momento do definitivo rompimento da burguesia com o progresso. [...] A partir de então, as contradições capitalistas tornaram-se explosivas; encarnação e produto dessas contradições, o proletariado surge na história como força social autônoma, capaz de resolver em sentido progressista os limites e antinomias do sistema capitalista. Indicar a realidade como algo essencialmente contraditório significa, doravante, fornecer armas teóricas ao movimento anticapitalista da classe operária. De crítica da realidade em nome do progresso, do futuro, das possibilidades reprimidas, o pensamento burguês transforma-se numa justificação teórica do existente. (COUTINHO, 1972, p. 21-22)

1848 – momento assaz importante porque nele o proletariado abandonou bandeiras e ilusões relativas ao universalismo burguês e passou a empunhar estandarte próprio. Dito de modo diverso foi no 1848 que estalaram numerosas lutas, fundamentalmente encabeçadas pelo proletariado, em distintos sítios da Europa.

Em diferentes países o operariado transitava de uma existência material de classe – inteiramente desprovida de propriedade – que

existia em si, para uma classe consciente de seu pertencimento material e que por isso não podia prescindir de organizar-se politicamente na defesa de seus interesses e – universalmente – do interesse de toda a humanidade. Tais lutas forjaram um instante novo na (pré-) história da humanidade: qualitativamente o proletariado constituiu-se em *classe para si* no calor de refregas, embora não estritamente proletárias e radicalmente revolucionárias em todos os países. De todo modo, do florescimento destas lutas, libertárias, operárias ou não, de diferentes e variados povos, ocorreu denominá-las – em alusão ao período do ano em que eclodiram e tomando-se de empréstimo a bela caracterização que expressa o momento de renascimento anual da natureza – *Primavera dos Povos*.

No instante exato do profundo conhecimento (teórico-prático) do modo capitalista de produção pela classe trabalhadora, Marx e Engels avaliaram, em carta circular à Liga, a participação dos comunistas, inclusive com a morte de importantes quadros seus, nos diferentes *front* da *Primavera dos Povos*.

Os autores assim escreveram:

Em todos os lugares os seus membros intervieram energeticamente no movimento [...], na imprensa, nas barricadas e nos campos de batalha, eles estiveram na vanguarda da única classe decididamente revolucionária, o proletariado. [...] O próprio Moll empunhou armas, incorporou-se ao exército de Baden-Pfalz e tombou em 29 de junho num encontro nas imediações de Murg. A Liga perdeu nele um dos membros mais antigos, mais ativos e mais seguros [...]. (MARX/ENGELS, 1984, p. 220-221)

Em outro texto do mesmo período, redigido entre dezembro de 1847 e janeiro de 1848 e publicado pela vez primeira nos dias finais

de fevereiro e nos iniciais de março de 1848, Marx e Engels (1998) empenharam-se na importante tarefa de caracterização precisa da realidade. O “Manifesto do Partido Comunista” desvela o modo capitalista de produção, as classes sociais fundamentais que o constituem e a natureza de seu Estado (do capital), com uma capacidade de síntese ainda não alcançada por outros pensadores, passados quase 170 anos de seu aparecimento.

Ao mencionarmos os dois documentos queremos posicionar os pilares, sustentáculos desta análise. Ambos os textos analisam a “questão social” porque privilegiam não somente o entendimento correto do modo de produção, mas também o protagonismo dos sujeitos coletivos (as classes sociais), com especial ênfase na ação do proletariado, no leito da história e no calor dos acontecimentos. O recurso aos textos explica-se pela tentativa de análise do tema proposto no colóquio e na coletânea de responsabilidade dos Programas de Pós-Graduação em Serviço Social das Universidades Federais de Pernambuco e do Pará: “Questão Social e Direitos Sociais na Amazônia e no Nordeste Brasileiros”.

Estimaríamos que estivesse claro o seguinte intento: aqui tratar-se-á o 1848 como um rigoroso divisor de águas para o aparecimento da classe trabalhadora como sujeito político coletivo. Sob o capitalismo este é um marco explícito: aqui a luta das classes sociais fundamentais é ineliminável. Sua manifestação, entretanto, nem sempre irrompe abertamente e, de outro modo, sua existência sob formas veladas não autoriza atestar e equivaler sua inexistência ou irrelevância.

É O ESTADO O COMITÊ EXECUTIVO DA BURGUESIA?

A célebre frase de Marx e Engels no *Manifesto Comunista* em que vaticinavam: “o estado como comitê executivo dos assuntos da bur-

guesia” foi, por longo tempo e à direita e à esquerda, o centro de contendas teórico-políticas em torno da caracterização e das funções do Estado no modo capitalista de produção. Se o “Manifesto Comunista” expressa uma forma restrita de Estado e se em *O 18* “Brumário de Louis Bonaparte” o que se apreende é uma forma concreta e mais sofisticada deste, não é o que pretendemos enfatizar aqui.

Sem deixar de reconhecer a importância da caracterização da burguesia em suas numerosas frações de classe, há que se enfatizar a instrumentalização do Estado na direção de reproduzir as relações sociais capitalistas de produção. Tal reprodução não se faz na direção de “todas” as classes, mas para as proprietárias. Parece-nos, por isto, atualíssima a caracterização “comitê executivo dos negócios da burguesia”, ainda que no interior desta ocorram, claramente, disputas pela apropriação dos montantes de **mais valia**, pelas diferentes frações de proprietários. Também os direitos dos trabalhadores (sejam sociais ou trabalhistas) podem figurar na partilha do fundo público, mas isto dependerá da força e da presença da luta da classe trabalhadora.

Todavia, com maior ou menor luta, no modo capitalista de produção, o Estado sempre deverá responder, e em primeiro lugar, à lógica das relações pautadas na propriedade privada. É este o traço determinante da caracterização do Estado como comitê executivo dos negócios da burguesia. Não se tratava para Marx e Engels de desconhecimento da existência concreta de numerosas frações no âmbito da classe burguesa; não ignoravam, inclusive, a existência de alguns interesses imediatamente colidentes e objeto de disputas entre os proprietários. Mas, na mediaticidade da vida social, diante das ameaças da classe trabalhadora que se lhe opõe, todas as divergências são subitamente superadas na defesa unitária da propriedade privada, assim, da conservação do modo tipicamente capitalista de produção e reprodução das relações sociais.

Michel Husson (2008), pensador francês e militante de esquerda, em livro publicado no ano de 2008, afirma que atingimos, neste período, o estágio mais desenvolvido do modo de produção capitalista, ao que chamou de capitalismo puro. Para ele, na idade dos monopólios, as finanças desenvolveram-se ao máximo. O autor não autonomiza as finanças da produção, mas chama a atenção para a sua crescente complexificação, nos dias atuais, como uma importante determinação da reprodução das relações capitalistas de produção.

Do acordo resultante da caracterização do texto mencionado, importa indicar dois elementos para pensar como em tempos de crise do capital a questão social tem sido enfrentada e as consequências daí resultantes para a conformação das políticas sociais.

No Brasil¹ e nos demais países capitalistas do planeta, as políticas sociais já não contam com as mesmas condições de desenvolvimento que tiveram no período iniciado no pós-segunda guerra mundial, quando o keynesianismo foi tomado como base para a construção do Estado de Bem Estar Social. Os trinta anos de crescimento compreendidos entre os anos de 1945 e 1975 foram denominados de “três décadas de ouro” da economia capitalista nos países centrais, impulsionadas por um conjunto de determinações que abaixo simplificamos naquelas que nos parecem as três mais importantes:

a) pela destruição de partes importantes dos meios de produção alocados no continente europeu, cuja reconstrução oportunizou taxas inéditas de lucratividade para os capitais;

¹ No Brasil o que mais próximo esteve de políticas sociais universais foram as definições de políticas de Seguridade Social e de Educação na Constituição Federal de 1988, momento em que a luta da classe trabalhadora vivia uma ofensiva contra o capital. Os resultados mais progressistas visíveis na carta magna, ela mesma predominantemente conservadora foram, em pouco tempo, contrarreformados. A partir, especialmente, de 1994, com os governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso e de seus sucessores, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da Presidente Dilma Rousseff, as conquistas e os direitos dos trabalhadores, tais quais foram aprovados em 1988, já não mais existem.

b) pelo aniquilamento de importantes parcelas da classe operária, de seus dirigentes e organismos políticos de classe, o que a levou – exaurida e derrotada – aos acordos com o capital no marco da socialdemocracia;

c) pela existência da alternativa socialista, também chamada “perigo vermelho”, que poderia se pôr como alternativa de vida para os trabalhadores europeus e de outros países do mundo.

Concluída a fase de crescimento, nos anos finais de 1970, a nova crise do capital não pode ter por solução uma outra guerra mundial, sob o risco de destruição total da vida no planeta. A alternativa posta foi: a resolução desta crise implica na revisão do pacto do “estado ampliado”, do *welfare state*, no qual uma parte do fundo público – sempre a menor – deveria atender a alguns dos direitos da classe trabalhadora – ainda que não a totalidade destes e nem a de todos os trabalhadores no interior de um mesmo país.

Dito de modo diverso, se a “globalização” do capital já está realizada e o planeta inteiro tornado um imenso mercado de mercadorias tão rapidamente descartáveis como as necessidades criadas a cada dia, o próprio fundo público e os serviços sociais que respondiam a parte dos imperativos postos pela luta da classe trabalhadora são ativados como respostas para a retomada de crescimento do capital e como equações sempre momentâneas para o enfrentamento de mais uma de suas crises.

A resposta para “questão social” pela via das políticas sociais deverá privilegiar forma e conteúdo um pouco diverso daquela construída até então. A política social não será apenas elemento de crescimento da poupança e do consumo (para o capital e para o trabalho, ainda que diferenciadamente) típicos dos tempos de normalidade econômica; seu papel e função para períodos de crise (convém lembrar aqui das medidas do *new deal* de Roosevelt, nos EUA, no pós 1933) não pode ser subestimado.

Com a crise que se iniciou na segunda metade dos anos de 1970, impôs-se tratar, nas décadas seguintes, da “questão social” pela via das políticas sociais, basicamente, de dois modos: uma política dirigida para a força de trabalho ocupada; outra política voltada à força de trabalho excedente. Em ambas os direitos e as políticas sociais assumem traços gerais expressos na segmentação, fragmentação e focalização. Todavia, acreditamos que o novo nas políticas sociais no atual estágio de desenvolvimento capitalista caracteriza-se por três outras marcas, além das acima mencionadas: **mercantilização, monetarização e financeirização.**

Na base da metamorfose operada nas políticas sociais está o muito desenvolvido fenômeno capitalista no qual os lucros, a produção e a riqueza (LÊNIN, 1986, v. 1) estão concentrados e centralizados por alguns poucos capitais e na quase impossibilidade de crescimento e expansão destes gigantescos capitais. Tal dificuldade – de resto típica deste modo de produção – obriga-os, na consecução de seu objetivo primário, a realizar **inversões** conforme destaca Netto (1992).

Esta busca por novos setores e espaços para realizar aplicações de parte dos lucros auferidos em vantajosas aplicações de capital impulsiona, por exemplo, a produção interminável de novos modelos das mesmas mercadorias com obsolescência programada (celulares, computadores, carros e mercadorias inúteis), que dão lugar a uma quantidade excessiva de bens inservíveis. Ademais dos limites postos pelo capital na geração do subconsumo, pelo esgotamento das matérias-primas, pelo enorme contingente de pessoas impossibilitadas de participarem da fruição da riqueza produzida pela classe trabalhadora, por estarem submetidas a uma condição de miseria plena, há ainda os profundos impactos que a produção do supérfluo e do excesso de mercadorias opõe à continuidade da vida e do próprio planeta.

Como a capacidade do modo de produção capitalista em gerar riqueza e miséria é simétrica, não há como aumentar nas mesmas proporções o volume de mercadorias e de seus consumidores. Mecanismos como o crédito e a propaganda foram desenvolvidos como instrumentos centrais na resolução² – sempre provisória – destes entraves ao desenvolvimento do modo de produção regido pelo capital. Mas isto não é o bastante! O fundo público precisa ser acionado pelas políticas sociais também como recurso transformado em crédito disponibilizado para as instituições bancário-financeiras. Por esta razão, as políticas sociais devem ser “objetivadas” como um montante monetário – ainda que miserável, se tomado individualmente para quem recebe o recurso – e viabilizada por uma muito “típica” instituição de política social, os bancos!²

O Estado e as políticas sociais que, na idade dos monopólios, constituíram-se em instrumentos igualmente centrais na ‘resolução’ de crises e da queda da taxa de lucro do capital, ganharam, nas três últimas décadas do século XX, importância decisiva na equação dos espaços de **inversão** aos capitais, porque são lugares excelentes e prioritários aos investimentos dos grandes capitais. Tais espaços, qualitativamente diversos, consistem:

a) primeiro, em privatizações do parque estatal produtivo. Não somente no Brasil, mas em todo o mundo, os exemplos avolumam-se. Dentre os casos mais emblemáticos estão as transferências de extraordinários montantes de fundos públicos aos capitais, dentre numerosas outras, não se deve olvidar a Companhia Siderúrgica Nacional, a Companhia Vale do Rio Doce, a Embraer, a Usiminas, e a flexibilização da propriedade da Petrobras pela oferta de ações, uma variante de privatização característica dos monopólios.

² As ideias expostas neste ponto do texto já foram apresentadas em uma comunicação no 38º Encontro Nacional CFESS-CRESS, realizado em Campo Grande/MS, e constituem tema de investigação de pesquisa inconclusa e de largo prazo.

b) segundo, no universo bancário-financeiro: a parte mais substantiva dos bancos estaduais foi transferida aos bancos privados e promoveu, simultaneamente, importante abertura de mercado ao grande capital bancário nacional e estrangeiro e oportunizou forte centralização do capital bancário-financeiro também em nosso país.

c) terceiro, a mal denominada área de serviços, larga o suficiente para ser composta desde a infraestrutura – estradas, usinas hidrelétricas – até os ‘serviços’ urbanos, como o de fornecimento de gás, água e luz, e os de comunicação.

Cumpra lembrar que todo o patrimônio estatal supramencionado foi edificado, a partir da década de 30, com o fundo público, outro nome para a riqueza gerada pela classe trabalhadora expropriada pelo capital nas duas formas de trabalho: o excedente e o necessário.

O aparato institucional dos Estados foi construído quando por alguma razão ao grande capital não interessava a propriedade destes negócios que tocou ao Estado do capital construir. Dentre as razões possíveis estão as muitas frentes de negócios e investimentos disponíveis, e imobilizar grandes somas em empreendimentos arriscados e naqueles que exigem prazos mais alongados para a lucratividade em dado momento não se configurou como prioritário aos grandes capitais; por estas razões, coube ao Estado construí-los.

Ao capital privado fora muito vantajoso que o Estado se ocupasse daqueles setores, e ao capital fosse deixada a fatia do mercado imediatamente mais lucrativa e que demandou um montante menor de investimentos na sua instalação. Entretanto, após décadas, serão aqueles mesmos negócios, que outrora e por várias razões ficaram sob a responsabilidade do Estado construir e operar, a saída para a sempre necessária expansão do capital pela via da privatização. Esses espaços pertencem à primeira onda de privatização no mundo inteiro, um lugar excelente para a abertura de oportunidades ao capital, para realizar novos ‘investimentos’, ou seja, para transferir-

-se parte da enorme riqueza e de lucros que consegue auferir pelo mundo todo, para colonizar novas áreas de acumulação.

Colonizar aqui implica repassar o fundo público ao grande capital a valores sempre inferiores do que, de fato, essa riqueza gerida pelo Estado e construída pela classe trabalhadora, efetivamente vale. Todavia, isso não foi suficiente para represar o tempo de crise que atinge ciclicamente o capital: ela agudizou-se e tornou-se mais frequente, especialmente, dos anos de 1980 para cá.

Sem permitir fazer tábua rasa das particularidades de cada formação social, a privatização foi mais ou menos profunda e seguiu, basicamente, idêntica fórmula pelos diferentes países do mundo, recebendo, por diferentes interpretações analíticas, a alcunha neoliberalismo. Quando as privatizações foram alteradas em intensidade em algum país, isto se deveu, exclusivamente, ao estágio de consciência e organização da classe trabalhadora e da capacidade de luta de suas diferentes frações para impor limites ao capital. A este último coube elaborar estratégias também particulares no enfrentamento à resistência manifesta pela classe trabalhadora. Quanto mais organizados os trabalhadores, quanto mais contundente e presente o movimento de resistência, maiores foram e são as chances de se impedir ou postergar as privatizações, sejam elas **clássicas** e/ou **não clássicas**.

Na dinâmica da luta das classes, a realidade é constantemente alterada, razão pela qual, para o tempo presente, propomos denominar – ainda que provisoriamente – as privatizações como:

- a) *clássicas*: aquelas que consistem na venda e alienação do fundo público, definitiva ou provisoriamente, com entrega do patrimônio;
- b) *não-clássicas*: para as privatizações que não implicam a venda e entrega direta do patrimônio das estatais, mas em transferências de recursos monetários, por meio de mecanismos – burocrático-
-legais – cada vez mais sofisticados, para diferentes entes jurí-

dico-administrativos como empresas subsidiárias, organizações, fundações e etc., de natureza e direito privados, que se pretendem executoras de 'políticas sociais'.

O ponto em comum nas duas formas de privatização: expropriação de riqueza produzida pelo mundo do trabalho, mas somente a parte lucrativa ou com possibilidades de lucro; as áreas e setores que exigem grandes investimentos e que não são imediatamente passíveis de produção de ganhos privados devem tocar ao Estado.

A privatização das políticas sociais não se pode operar de modo **clássico**. Seria muito difícil que fosse efetivada passivamente ou com pouca luta das frações de trabalhadores que usam as políticas sociais e os direitos por elas viabilizados no cotidiano de suas vidas. Assim, a venda de uma Universidade Federal ou de um Hospital Público, por maiores que sejam suas limitações no atendimento aos trabalhadores – e é verdade que elas existem e são inclusive produzidas pelo próprio Estado como elementos facilitadores das privatizações – não se passaria sem importante resistência por parte da população usuária; não obedeceria ao mesmo curso de baixa resistência como ocorreu no caso das privatizações das estatais já acima mencionadas.

No caso de direitos tornados possíveis pela via das políticas sociais, não é e não será simples um processo de privatização clássica por leilão em Bolsa de Valores. As instituições executoras de políticas sociais, se privatizadas de modo 'clássico', poderiam despertar um potencial de mobilização e de lutas das frações da classe trabalhadora que não encontram postos de trabalho para vender sua força de trabalho ou a vendem de modo tão rebaixado que sua sobrevivência supõe serviços sociais. Sua potencial transformação de frações de classe em si para a sua integração no universo da classe para si não interessa nem ao capital e nem ao seu Estado.

Tais instituições de políticas sociais, porque atendem, fundamentalmente, à força de trabalho excedente e às frações da classe tra-

balhadora com menor remuneração, são os espaços para os quais se dirige significativo contingente da classe trabalhadora brasileira. Como já mencionado, é parte da tarefa dos lutadores desta classe criticar, sem tréguas, os limites da política social operada pelo Estado capitalista e exigir sua melhoria e ampliação com qualidade. Não será demasiado redundante lembrar que filas e atendimento precários são as primeiras medidas justificadoras das privatizações; contudo, isolar a crítica dos limites dos atendimentos sem conectá-la as suas determinações poderá fazer levar água ao moinho dos que precisam de argumentos para privatizar. Neste quadro, a defesa da excelência é bandeira da classe trabalhadora e nunca a do capital, que, aliás, usou e usa o discurso da eficiência como justificativa para que se transfira o fundo público – de todos – para si, em atualizadas socializações da acumulação privada.

Importa argumentar ainda em torno do ponto seguinte: há numerosas formas de privatizar. Algumas são recentes; outras, nem tanto. Dentre as mais recentes estão aquelas contra as quais estamos em luta no momento presente. São: as Fundações Estatais de Direito Privado (FEDP), as Organizações Sociais (OS), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEHR), a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP). Os gestores do Estado do grande capital têm demonstrado uma criatividade ímpar na elaboração de mecanismos, instrumentos e argumentos para fazer valer as transferências do Estado ao capital. Vários mecanismos são mobilizados simultaneamente e em todos os níveis do Estado brasileiro, e constata-se: quando não é possível alcançar os objetivos de privatização do fundo público com um dos instrumentos, mobilizam-se os demais. Todavia, insistimos, a utilização com ‘sucesso’ de um dos mecanismos não implica a exclusão dos demais.

Da parte dos que lutam contra a pilhagem do capital ao fundo público, todas as formas de luta possíveis devem ser mobilizadas. Por que? Porque, se esse processo não for bloqueado, as consequências desta forma de privatização serão muito graves. Com luta conseguiu-se limitar a aprovação de alguns novos mecanismos jurídicos no plano federal; não obstante, governadores e prefeitos têm implementado muitas iniciativas similares nos âmbitos estadual e municipal. No Rio de Janeiro, por exemplo, tanto no plano do estado quanto no do município, tais iniciativas estão em curso. Isso é verdade também para Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Santa Catarina, Bahia e Minas Gerais, dentre outros, no âmbito do Estado ou de seus municípios.

A proliferação de proposições com este cariz demonstra a importância e o lugar das privatizações ‘não clássicas’ no curso atual do modo de produção capitalista para o enfrentamento de suas crises: liberar ‘novos’ espaços de atuação para o capital, diversos daquele da produção de mercadorias em sentido estrito (copo, telefone celular, computador, carros, etc). Como já o afirmamos, à produção de mercadorias há que se agregar novos espaços para a inversão dessa monumental massa de recursos para a geração de novos montantes de lucro para o capital: a privatização das políticas sociais convertidas em ‘serviços’ é mais uma das instigantes alternativas mobilizadas pelo grande capital.

No Brasil, por exemplo, um passo importante na privatização das políticas sociais pelo Estado do grande capital foi posto em curso pela contrarreforma previdenciária de 2003, encaminhada pelo governo Lula. Antes dela, o governo de Fernando Henrique Cardoso executara um profundo ataque à previdência social dos trabalhadores diretamente empregados pelo capital, isto é, na divisão técnica do trabalho, seu governo contrarreformou o Regime Geral de Previdência Social.

Ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva coube atacar, prioritariamente, os direitos previdenciários – e outros tantos trabalhistas – dos trabalhadores empregados pelo Estado. Sua contrarreforma previdenciária respondeu aos clamores do mercado financeiro e de capitais ávidos por capturar como mercadoria parte do trabalho necessário dos servidores públicos federais – mas não somente – sob a forma de vultuosas somas cínicas e fortemente ideologizadas sob a denominação “previdência complementar”.

Por esta contrarreforma todos os funcionários públicos federais contratados a partir da criação do fundo de investimentos alcuinhado FUNPRESP terão como teto para suas aposentadorias o valor máximo do regime geral.

O que se olvida na mídia é que os servidores federais contribuem sobre a totalidade de seus proventos. Para que deixariam de contribuir com uma previdência baseada na solidariedade e na repartição entre diferentes trabalhos concretos e gerações e passariam a confiar na mais instável instituição do modo capitalista de produção? Por que entregar a vida futura aos rodopios incertos dos bancos? Porque novas mercadorias devem ser vendidas para criar novos espaços de inversão que possibilitem garantir saídas para as crises do capital.

A previdência privada foi a mais importante mercadoria criada pelo grande capital no segundo pós-guerra e tem servido, aqui e em outros países, como um duto generoso para irrigar – às custas de trabalho necessário e de trabalho excedente, do aumento da exploração – o mercado de capitais. Ademais, tal mecanismo de ‘previdência’ privada tem possibilitado aos grandes capitais os fundos monetários que potencializam e impulsionam a extração de trabalho não pago. Para relacionar a previdência privada aos movimentos do grande capital, deve-se esclarecer: boa parte dos bilhões que o grande capital movimentou e empregou na expropriação da força de trabalho origina-se na própria poupança da força de trabalho. Dito de outro

modo, a abstinência da força de trabalho, ao ser apropriada pelos capitalistas, torna-se capital porque tem a função de operar a extração de trabalho não pago. Acionadas estas complexas engrenagens, desencadeiam-se formas diversas de mercantilização e de financeirização das políticas sociais.

Em que consistiria, portanto, este traço das políticas sociais que temos insistido em denominar financeirização? O Estado viabiliza recursos do fundo público para as transferências monetarizadas aos usuários e que são pagas por meio das instituições bancárias financeiras. Aqui, valemo-nos da referência teórica de Karl Marx em O Capital. Este autor nos ensinou: todo dinheiro que entra em instituições bancário-financeiras –‘fonte milagrosa’ - é transformado em diferenciadas aplicações. Desse modo, até mesmo os R\$ 120,00 do programa Bolsa Família que é transferido ao usuário compõe, ficticiamente, o conjunto de recursos para comprar ações, títulos públicos, especular para os grandes investidores e acelerar a rotação dos capitais. Isto é possível porque as instituições bancário-financeiras não precisam ter em espécie a totalidade da riqueza com a qual operam. Assim, o mesmo recurso do fundo público que paga as bolsas-dinheiro é também o dinheiro utilizado no mercado de capitais e que movimenta as especulações.

A financeirização do fundo público e a sua cessão para as instituições bancário-financeiras têm propiciado a formação de enormes recursos que, em geral, são utilizados como capital portador de juros. Há capitalistas especializados na função do comércio do dinheiro que podem manipular uma gigantesca massa de recursos composta por todo o dinheiro momentaneamente não utilizado, por exemplo: os salários, os lucros individuais dos capitalistas e até a bolsa-dinheiro – forma amesquinhada de política social . Tudo é transformado em capital, em riqueza capaz de gerar mais riqueza. Então, a financeirização do fundo público se presta fundamental-

mente ao crescimento do capital, seja na sua forma produtiva, fictícia, como capital portador de juros ou sob outra forma. Mas, em todas essas formas, o grande capital precisa, desesperadamente, de novos lugares e setores para investir, porque a produção de mercadorias do tipo clássico constitui, contraditoriamente, um limite à sua própria expansão, dado o desenvolvimento das forças produtivas, a concentração da riqueza e propriedade por poucos e a proliferação da miséria para grandes contingentes da população mundial.

As mesmas engrenagens privatizantes estão presentes, em maior ou menor medida, na totalidade das políticas sociais e, assim, atingem os usuários de cada uma destas (da educação à saúde, da política de segurança pública à previdência), embora com conformação diferente em cada uma. Sua aparência distinta – frequentemente o nome da ação em cada uma das políticas sociais é diferente de uma ação similar encontrada em outra política, mas não o é em seu conteúdo – não nos deve confundir.

Cumpra ainda anotar: modificações na forma e no conteúdo não implicam o desaparecimento das políticas sociais; implicam, para algumas destas, reformulações tão profundas em seu conteúdo que as tornem palatáveis ao momento do capitalismo puro, conforme o denominou Husson (2008). Neste momento, tais políticas assumem sofisticadas formatações ideopolíticas, condição necessária à sua metamorfose, para que sua essência não seja facilmente apurada na luta de classes.

Uma parte das ações estatais viabilizadoras de direitos da classe trabalhadora, as políticas sociais, deve ser refuncionalizada para constituir-se em mercadoria: os ditos serviços sociais oferecidos pelo mercado à força de trabalho ocupada. Ou seja, nesta conta estão incluídas partes daqueles dois milhões de trabalhadores que vendem sua força de trabalho nas 500 maiores empresas do capital que operam no Brasil. Em quase todas elas, por exemplo, existem fundos de

pensão. Ademais da previdência privada, há uma crescente reivindicação sindical ao grande capital por planos de saúde e de educação para a compra destas mercadorias no mercado capitalista. Isto equivale – para a força de trabalho – à renúncia por educação e saúde públicas de qualidade e universais em troca de um ‘salário indireto’ para comprar educação privada para pequenas frações da força de trabalho. Do ponto de vista do capital, redução de salários e isenções de impostos. Do ponto de vista da classe trabalhadora, um aprofundamento das lutas corporativas e limitadas ao modo de produção capitalista.

Nesse sentido, talvez possamos dizer que as políticas sociais preservam as funções necessárias ao capital e postas em curso sob o keynesianismo, e incorporam outras mais: são políticas mínimas e que portam traços diferenciados das políticas sociais anteriormente conhecidas e conquistadas pelos trabalhadores.

Nas indicações finais que fazemos, queremos enfatizar: as políticas sociais mínimas são efetivadas, sobretudo, pelas vias da monetarização e da financeirização, quando quase todo o direito do trabalhador e a ação do Estado convertem-se em uma transferência de dinheiro (monetarização) operada por instituições que não guardam qualquer relação com tais políticas (os capitais bancário-financeiros). Abundam-se as bolsas-dinheiro como a forma da política social do Estado brasileiro sob o governo Lula da Silva. Há uma longa lista destas em todos os Ministérios do Estado nesse governo. A lista é tamanha que chega a aborrecer os que ouvem enumerá-la. O ponto de similitude mais evidente é sua forma miserável, os poucos recursos transferidos. Outro traço em comum – e igualmente grave – é o progressivo desmonte das instituições universais de execução de políticas sociais, porque o modo corrente de sua viabilização e de acesso do usuário é processado pelo e com o cartão bancário, frequentemente, tornado também cartão de crédito. A mediação entre o usuário e o

Estado realiza-se ‘moderna e civilizadamente’ por bancos, instituições por excelência do estágio dos monopólios e, conforme Lênin, firmemente desenvolvidas pelo imperialismo. Novamente podemos indagar: o Estado deixará, assim, de ter política social? Não. Terão essas políticas sem a luta de classes, sem o protagonismo da classe trabalhadora, outra direção? Não. Consideramos este movimento do capital no reforço do Estado – e na transfiguração das políticas sociais em espaços privilegiados do grande capital – evidência central do **comitê executivo dos assuntos da burguesia**, porque tais modificações atendem às necessidades primárias do grande capital em tempos de “capitalismo puro”.

As políticas sociais voltadas para a força de trabalho ocupada serão, cada vez mais, substituídas, em momentos de pouca luta e de descenso da organização da classe trabalhadora, por serviços comprados pelo próprio trabalhador, que não somente entrega ao capital trabalho excedente sob a forma de **mais-valia**: sob o formato que temos aqui esboçado, o capital opera também a venda desses serviços, e recebe do trabalhador ocupado uma parte de seu trabalho necessário para viabilizar a compra de sua aposentadoria dita complementar a da Previdência Social. Entrega este ao capital uma parte crescente do seu salário e aí reside o ‘segredo’ da existência de uma previdência pública que precisa ter um teto de benefícios rebaixados e com um número insignificante de trabalhadores que conseguem alcançá-lo ao aposentar-se. Se a previdência pública for generosa e universal, não haverá espaço para a venda e gestão desta nova mercadoria entregue ao capital pelos trabalhadores ao longo de décadas: a previdência privada.

Aliás, políticas sociais pobres e para pobres implicam também contratos e condições de trabalho aviltados para o conjunto dos trabalhadores que operam tais políticas – no âmbito do Estado – e os serviços – no âmbito da produção e reprodução do capital. Os

assistentes sociais, que historicamente faziam a mediação entre as políticas sociais, a instituição e os usuários, têm seu trabalho profissional alterado e, em certa medida, deslocado. O lugar para esses profissionais torna-se também reduzido para obedecer à lógica do enxugamento do Estado, visto que, para o capital, há que se reduzir as despesas sociais, isto é, aqueles gastos públicos direcionados para a viabilização dos direitos da força de trabalho.

Há, neste momento, um trato diferenciado da “questão social”. Entretanto, este trato universaliza-se para as diferentes regiões do país e para os diferentes países. Não há nisto nenhuma coincidência: a homogeneização responde ao projeto do grande capital para os Estados do centro e da periferia do modo de produção. Sua “fonte misteriosa” consiste em apropriar-se também daquela porção do fundo público destinada à execução das políticas sociais, sem que isto implique abrir mão das anteriores formas de expropriação dos recursos públicos e de novas formas para o equacionamento de suas crises e na tentativa de reversão da queda da taxa de lucros.

Por fim, reconhecer esse quadro absolutamente cinza e nebuloso não significa arredar um milímetro da crítica sobre a situação de aprofundamento da exploração posta em curso pelo capital nos seus dias de capitalismo puro. Em tal crítica não se pode prescindir da velha e boa luta da classe trabalhadora que, ao voltar às ruas da Grécia aos Estados Unidos, França, Portugal, Espanha, Alemanha, Itália e Brasil, tem demonstrado que para o capital já será muito se os trabalhadores tiverem como direitos sociais viabilizados em políticas sociais apenas a dimensão natural, biológica do ser, sem a menor possibilidade de realizar sequer as mais limitas expressões de sociabilidade. Se assim não o for, os montantes alocados em políticas sociais não poderão se converter em equações para as crises.

Se a humanização e importantes dimensões dela dependem para sua realização do que sobra – se sobrar – e se estão cada dia mais subordinadas à realização das taxas de lucro, por certo o único horizonte luminoso para a classe trabalhadora somente pode ser o da revolução comunista.

REFERÊNCIAS

COUTINHO, C. N. **O estruturalismo e a miséria da razão**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1972.

HUSSON, Michel. **Un pur capitalisme**. Lausanne/Suisse. Page Deux, 2008.

LÊNIN. **O imperialismo**: fase superior do capitalismo. São Paulo: Alfa-Omega. 1986. v. 1.

MARX, K. ; ENGELS, F. Manifesto do partido comunista. In: REIS FILHO, D. A. R. (Org.). **O manifesto comunista 150 anos depois**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998. p. 7-41.

_____. Mensagem do comitê central à Liga de março de 1850. In: FERNANDES, F. (Org.). **MARX/ENGELS: história**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984. n. 36, p. 220-230. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo : Cortez, 1992.

3 FLORESTAN FERNANDES: A REVOLUÇÃO BURGUESA NO BRASIL, NOVA REPÚBLICA? E POLÍTICA SOCIAL¹

Maria Antonia Cardoso Nascimento

1 INTRODUÇÃO

A proposta de discorrer acerca da questão social e das políticas sociais na Amazônia brasileira é um desafio a todos os que produzem algum tipo de reflexão crítica sobre a região. Isso porque a Amazônia tem sido historicamente um território domesticado por interesses colonizadores que, atualmente, apenas se renovam. Tal afirmação pode ser evidenciada no exame de novos e antigos indicadores produzidos por órgãos oficiais, como o Instituto Geográfico de Estatística (IBGE), que atestam a fragilidade social da maioria dos que nela habitam, graças à ausência de trabalho formal, aos déficits educacional, habitacional, de saúde e de saneamento, à ocorrência de trabalho em condições análogas à da escravidão e ao assassinato de lideranças sociais no meio rural.

¹ Agradeço à Prof^a Dr^a Heloísa Fernandes Silveira, aposentada da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP) e docente da Escola Nacional Florestan Fernandes, pela leitura e pelos comentários sobre o texto.

A leitura crítica fundamentada nas injunções que tornam a condição social da maioria dos habitantes da Amazônia imutável, do ponto de vista da garantia de direitos, pauta-se no reconhecimento da particularidade do padrão de desenvolvimento capitalista imposto aos países periféricos, como o Brasil, cujo eixo estruturante é o crescimento econômico por meio da exportação de bens primários, hoje denominados de *commodities*², dos quais a região se tornou grande celeiro.

Também necessária para essa leitura crítica é a compreensão da singularidade do Estado brasileiro diante dos efeitos da expropriação das populações urbanas e rurais de seus meios e modos de vida, dos níveis de degradação ambiental e da pauperização; em suma, das denominadas **expressões da questão social**³, aqui entendidas como dinâmica permanente do processo de produção capitalista, que tem sua materialidade expressa na pauperização relativa, ou seja, geradora, simultaneamente, de riqueza e de miséria, conforme ensina o legado marxiano e marxista⁴. Na Amazônia, essa singularidade estatal pode ser associada a um tipo de *fascismo territorial*.

A dimensão da questão social e de suas expressões objetivas no país, manifestada na fragilidade social e na quase absoluta falta de garantia de direitos, não se encontra apenas na Amazônia. Existe uma vasta bibliografia acerca dos direitos e das políticas sociais⁵ que têm ratificado que o Estado, na ótica liberal, desenvolvimentista ou neode-

2 Conjunto de objetos/produtos ou semi-industrializados de natureza vegetal ou mineral, como soja e ferro, que são negociados nas bolsas internacionais como valores ou mercadorias.

3 Escapa dos propósitos deste texto discorrer acerca da discussão teórica sobre questão social. Essa já é bastante conhecida em obras de autores como Telles (1996), Ianni (2004), Paulo Netto (2001), Yamamoto (1983), Yamamoto (2007), Mota (2008).

4 Produção original do grande pensador Karl Marx e produção baseada nos pressupostos teórico-metodológicos do referido pensador.

5 A vasta produção de estudos e pesquisas desenvolvidos pelas Ciências Sociais e, especialmente, pelo Serviço Social, acerca do rebatimento das políticas sociais nas condições de pauperização da maioria dos brasileiros, dispensa a ilustração nominal.

envolvimentista, se retrai relativamente ao atendimento das necessidades básicas da maioria da população, reproduzindo a tensão entre as garantias legais e a sua efetiva concretização. A política existe, os usuários também, mas a distância entre a lei e sua aplicação vige.

Se, após uma década do século XXI, as condições estruturais não se alteraram e, por conseguinte, a relação entre Estado e sociedade no Brasil caminha por meio de avanços lentos, parece-me que é contemporâneo retomar o pensamento social clássico brasileiro, particularmente o de Florestan Fernandes no livro *A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica*⁶, publicado em 1975, no qual o autor discute a formação do Estado e da sociedade brasileira, destacando o legado da Colônia, do Império e da República; e no livro “*Nova República?*”⁷, publicado no ano de 1985, no qual o autor atualiza a discussão acerca do nó que caracteriza a concretização da revolução burguesa, que ele chama de **a República**. Esta vai repetir o mecanismo, em outro momento, de outra forma, daquilo que ele intitula *conciliação pelo alto, oposição dentro e a partir de cima, revolução dentro da ordem e consolidação conservadora da dominação burguesa no Brasil. Enfim, a modernização por cima*, geradora de uma política social que encontra limites claros na particularidade da democracia burguesa instalada no País, ou seja, ações governamentais sempre por cima, pela modernização do aparelho de Estado. Assim, parece-me que o pressuposto de Fernandes encontra uma articulação explícita nessas duas obras, segundo as quais, no

6 A complexidade do exercício da política no Brasil está presente na produção de vários clássicos da interpretação da sociedade e do Estado brasileiro, como: Cunha (1902); Freyre, (1993); Freyre (1950); Duarte (1939); Holanda (1936); Faoro (1974); Furtado (1964); Queiroz (1976).

7 A problematização da formação do Estado e da sociedade brasileira, a desigualdade social e racial negra, bem como a democracia e a revolução brasileira, são temas recorrentes na vasta produção de Fernandes.

Brasil, é recorrente a modernização do Estado e muito lenta a realização das necessárias adequações na sociedade.

Este texto, para além de reiterar a ineficácia na materialização atual das políticas sociais no Brasil e, especialmente na Amazônia, hoje expressa pelos programas de transferência de renda assistenciais e pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), se propõe a uma breve retomada das contribuições teóricas da produção intelectual e política⁸ de Florestan Fernandes, uma vez que não é raro, na análise contemporânea das desigualdades sociais, o esquecimento da contribuição clássica para o desvelamento de velhas e reiteradas contradições sociais, realidade que impõe a atualidade da leitura do referido autor.

Ao partir da hipótese de que existem três grandes linhas de interpretação da sociedade e do Estado brasileiro tidas como paradigmáticas pela Sociologia brasileira (a linha culturalista e privatista, cujos expoentes são Freyre e Duarte; a linha da tipologia social, representada, principalmente, por Buarque, Cunha, Faoro e Queiroz; e a linha que se localiza nas origens da colonização brasileira, com Prado Júnior e Fernandes), sistematizei este texto em duas partes: a primeira apresenta a contribuição do livro “A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de Interpretação Sociológica”, particularmente, os capítulos 1, 2 e 5; a segunda expõe algumas ideias seminais de Fernandes, presentes no livro “Nova República?”. A exposição da teoria elaborada pelo autor é (sempre que possível) acompanhada da interlocução com autores contemporâneos e de ilustrações indicadoras da particularidade da questão social e suas expressões objetivas na imutabilidade do Estado, do ponto de vista das relações entre as classes e, por conseguinte, das políticas sociais na Amazônia brasileira.

8 Como ele salienta ao informar o leitor acerca da publicação do livro “Nova República?": “Porque, então que, me aventuro a divulgá-lo? Ele é uma peça do combate político que venho travando há muito tempo.” (FERNANDES, 1986, p. 7).

2 A REVOLUÇÃO BURGUESA NO BRASIL E NOVA REPÚBLICA? ELEMENTOS PARA A COMPREENSÃO DA RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL

A primeira grande interpretação que vai buscar a emergência histórica do povo colonial e colonizado encontra-se no livro de Caio Prado Junior (1934), “*A Evolução Política do Brasil: colônia e império*”. Esse aspecto leva ao reconhecimento dessa obra como a primeira, na historiografia brasileira, a expor as revoltas no período da colonização, apresentado, até então, como pacífico, tranquilo, sem rebelião⁹.

O livro *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica* de Florestan Fernandes, insere-se nessa trajetória de explicação acerca da origem colonial brasileira. É possível, desse modo, observar uma interlocução entre *A Revolução Burguesa no Brasil* e *A Evolução Política do Brasil*. (FERNANDES, 1987).

Ao verticalizar a hipótese seminal de Prado Júnior, Fernandes reformula¹⁰ o que o primeiro problematizou, mas dentro da mesma linha de interpretação. Ambos partem da hipótese de que se configura no Brasil uma colonização que é feita por uma metrópole semiperiférica. Explica-se. Portugal iniciou a colonização brasileira em 1549. Onze anos depois, em 1560, essa metrópole colonizadora é integrada ao império espanhol, permanecendo sob esse domínio

9 Essa discussão também aparece no seu livro *História Econômica do Brasil* (PRADO JÚNIOR, 1945).

10 Dentre as contestações de Fernandes a Prado Júnior, estão a existência do feudalismo no Brasil, a concepção de classe social e seu uso indiscriminado no período colonial; a ideia de que, após a independência, a sociedade não se transformou como defendia Prado Júnior, justificando porque o Império foi um todo monolítico sustentado externamente pela Inglaterra e pela inércia interna. Por fim, Prado objetiva fazer uma análise histórico-econômica e Fernandes uma análise da totalidade do social: da sociedade, de sua cultura e, sobretudo, do seu Estado. O trabalho de Prado Júnior é mais historiógrafo, de composição de uma historiografia para o país, no sentido de perguntar **por que o Brasil é assim?**

por 80 anos. A colonização brasileira se dá, dessa forma, por uma metrópole que, primeiramente subordinada à Espanha, entra, ainda, na esfera do domínio da nação inglesa. Portanto, não foi uma metrópole qualquer que colonizou o Brasil, e sequer foi a Espanha. A colonização brasileira se deu por via de uma metrópole colonizada, subordinada, que muitos chamam de semiperiférica, já que a periferia seria o Brasil, a América Latina.

Afirmam Prado Júnior e Fernandes que, em momento algum da vida brasileira, houve um pacto colonial com a metrópole: o pacto foi sempre Brasil-Portugal-Espanha ou Brasil-Portugal-Inglaterra. Outro ponto destacado por essa linha de interpretação é o de que a independência brasileira rompe o pacto com Portugal, mas não com a Inglaterra - a potência da época. Pelo contrário, reafirma-o, pois, nos tratados de 1810, anteriores à independência, já existe uma vinculação direta, inclusive tarifária, com grandes facilidades para o capital inglês, o que permite uma recolonização, mesmo surgindo um Estado nacional. É uma independência que reafirma uma forma de colonização.

Alguns traços são recorrentes nessa linha de interpretação, tais como: a) recolonização periódica sob a forma de modernização; b) o Estado nacional surge com a Independência de 1822, tendo como características maiores controlar, desmobilizar e reprimir; c) a ideia de recolonização que não implica ausência de reconhecimento de um certo tipo de revolução política ou social, pois, para os autores, principalmente para Fernandes, elas aconteceram, mas jamais romperam com a colonização interna e externa; d) a demonstração de que a recolonização, o caráter dependente e a modernização atrasada ocorrem em razão de situações internas, e não externas, pois a Independência, depois de 1822, é uma construção da elite dominante que se associa permanentemente aos interesses internacionais, tese que

polemiza com a ideia de que o mal estaria apenas fora da sociedade e do Estado brasileiro.

2.1 A Contemporaneidade do legado de Florestan Fernandes

Para o marxista britânico David Harvey, Compreender o fluxo do capital, seus caminhos sinuosos e sua estranha lógica de comportamento é, portanto, fundamental para compreendermos as condições em que vivemos. (HARVEY, 2011, p. 1).

As metamorfoses da expansão do capital que marcam as últimas décadas recolocam em evidência o liberalismo como ideologia na versão neoliberal, com supremacia nas décadas de 1980 e 1990; e difundem o neodesenvolvimentismo, principalmente no Brasil, a partir de 2003, propondo-se a combinação do econômico com o social, com resgate do papel regulador do Estado para a **classe possuidora**, como preferia Fernandes, e para a **classe que vive do trabalho**, conforme Antunes (2000).

Segundo as coletâneas “Encruzilhadas da América Latina no século XXI” e “As Ideologias da Contrarreforma e o Serviço Social” (CASTELO, 2010; MOTA, 2010) organizadas, respectivamente, por Rodrigo Castelo e Ana Elizabete Mota, em 2010, o debate em torno do novo desenvolvimentismo ou neodesenvolvimentismo, presente particularmente na América Latina e no Brasil, expressa a especificidade histórica do liberalismo na região e no país dentro do contexto da dinâmica capitalista mundial. Assim, se nos anos de 1980 e 1990, ou seja, se na era neoliberal, caracterizada pela centralidade do mercado nos processos econômicos e políticos, a hegemonia política ocorreu de forma insatisfatória, no início do século XXI, como sublinha Mota (2010, p. 16-17):

O Estado passa a desempenhar um papel central neste projeto dando andamento ao processo da sua contra-reforma, favorecendo os espaços para a produção de super lucros. Por isso mesmo, inova suas práticas ideológicas e produtivas, seja nos países centrais, seja nos periféricos, patrocinando uma série de transformações nos padrões de acumulação e reprodução vigente.

Considero que o debate travado entre esses autores, para além de uma perspectiva pragmática e equitativa acerca do enfrentamento das desigualdades sociais, busca a fundamentação do liberalismo conservador contrarreformista. Se minha hipótese está correta, a discussão em voga acerca do novo desenvolvimento ou neodesenvolvimentismo tem como legado a tese de Fernandes (1987, p. 35) segundo a qual o liberalismo no Brasil “possui nítido caráter instrumental”. O autor afirma que:

Os nexos das ideologias das classes dominantes dos países periféricos com as ideologias das nações capitalistas hegemônicas e sua superpotência são conhecidos. De lá veio, pronta e acabada, uma teoria de desenvolvimento com segurança que punha ênfase no caráter ‘revolucionário’ da modernização, dirigida e graduada a partir de fora. Os cientistas políticos norte-americanos trabalharam extensamente a noção de que os países pobres e atrasados abrem suas vias históricas por meio de ‘oligarquias modernizadoras’ [...] A ‘teoria’ silenciava a respeito de vários pontos essenciais. O mais importante é que tais oligarquias são ‘modernizadoras’ para si próprias e para os centros imperiais. Elas não operam no sentido de provocar o aprofundamento da descolonização, da revolução nacional e da revolução democrática. [...] Portanto, elas se convertem em elementos perigosos para seus próprios países, nos quais introduzem medidas repressivas intrinsecamente imperialistas, anti-sociais e antinacionais (FERNANDES, 1986, p. 14).

Apesar de hoje o Brasil ser considerado a sexta economia do mundo, a maioria dos brasileiros continua aquém do usufruto da riqueza produzida no país, tornando atual o teórico brasileiro que concebia a modernização no país como privilégio da burguesia e seus aliados.

O livro “A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica” se propõe a responder três perguntas: o que é o burguês e como se configura a burguesia no Brasil? O que é a revolução burguesa que o Estado criou? Como se deu o aburguesamento na sociedade? Essas perguntas de Fernandes são originais na medida em que, como já se observou nos autores que o precederam, existia uma preocupação em demonstrar que no país não ocorreu nem revolução, nem burguesia nem qualquer tipo de sociedade burguesa. É possível identificar na obra de Freyre – a mais famosa da linha de interpretação seminal acerca da formação da sociedade e do Estado brasileiro – uma referência à revolução sexual e à revolução étnica, mas não a uma revolução burguesa ou a uma revolução econômica da sociedade.

Segundo Fernandes, é inviável estabelecer uma analogia entre o burguês e a burguesia brasileira nos moldes da Europa, dos Estados Unidos e de outras nações da América, com identificação do burguês da época com o artesão e o negociante, ou seja:

[...] o ‘burguês’, que nascera aqui sob o signo de uma especialização econômica relativamente diferenciada, iria representar, portanto, papéis históricos que derivavam ou se impunham como decorrência de suas funções econômicas na sociedade nacional. Ele nunca seria, no cenário do Império, uma figura dominante ou pura, com força socialmente organizada, consciente e autônoma (FERNANDES, 1987, p. 18-19).

Para o autor, a Independência é o marco de uma grande revolução no Brasil e:

Há uma tendência, bastante forte e generalizada, no sentido de negá-la, como se admiti-la implicasse pensar a história brasileira segundo esquemas repetitivos da história de outros povos, em particular da Europa moderna.” (FERNANDES, 1987, p. 20).

Mas o surgimento, no Brasil, de uma sociedade e de um Estado nacional permitiu a ocorrência de uma revolução que só se deu no nível jurídico-político, como destaca Fernandes (1987, p. 33, grifo nosso):

[...] Assim, sem negar a ordem social imperante na sociedade colonial e reforçando-a, ao contrário, as referidas elites atuaram revolucionariamente ao nível das estruturas de poder político, que foram consciente e deliberadamente adaptadas às condições internas de integração e de funcionamento daquela ordem social. **Dessa perspectiva, a Independência pressupunha, lado a lado, um elemento puramente revolucionário e outro elemento especificamente conservador.** (grifo nosso) [...] A coexistência de elementos tão antagônicos provinha de uma realidade inenxorável, percebida e apontada mesmo pelos homens que conduziam os acontecimentos (como José Bonifácio, por exemplo). Portanto, a Independência foi naturalmente solapada como processo revolucionário, graças ao predomínio de influências histórico-sociais que confinavam a profundidade da ruptura com o passado.

A revolução burguesa é isto: uma metrópole com espírito anti-burguês no sentido clássico do termo. Mas, para o autor, não existem dúvidas de que houve uma alteração da estrutura política e jurídica,

sem existência de trabalho assalariado nem economia de mercado. Houve uma revolução burguesa mesmo com a escravidão (mantida pela constituição de 1824) e com uma economia de mercado muito restrita. A revolução burguesa está na capacidade de diluir o tradicionalismo social e econômico com a modernização política e jurídica. Existe uma revolução porque o Estado passa a ser um Estado burguês. Os direitos são burgueses. Há uma revolução estatal sem uma revolução na sociedade. O Estado avançou, mas a sociedade permaneceu a mesma. Essa situação, Fernandes denomina de uma combinação do velho com o novo: velho na sociedade, novo no Estado (legado que Francisco de Oliveira tem contemporizado¹¹).

Diante desse contexto, Fernandes destaca que o Brasil já surge inserido na revolução burguesa como um país especializado na economia internacional, ou seja, como um país dependente, agroexportador e importador de manufaturados, situação que viceja. Mas sem fazer do passado o presente, porque estaria cometendo o equívoco da desistorização (até porque se o Brasil alçou a condição de sexta economia mundial significa que houve mudanças significativas na economia, na sociedade, na cultura e no Estado), não se pode ocultar as devidas semelhanças.

Em síntese, como diria Fernandes mais tarde em **A Nova República?**, não está em jogo o mesmo **poder burguês**. Todavia, a análise oferecida pelo autor, há mais de quarenta anos, mostra que a similitude de renovação do Estado sem renovar a sociedade permanece no Brasil, principalmente por meio do discurso atual acerca da novidade do neodesenvolvimentismo. No caso da Amazônia brasileira, tal constatação pode ser ilustrada pelo reiterado discurso (e prática de intervenção) agroexportador predatório (social e ambiental) pau-

11 Reporto-me, principalmente, as obras: *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*, de Oliveira (2003); *O avesso do Avesso* (OLIVEIRA, 2009); e *Hegemonia às avessas*, organizado por Francisco de Oliveira (2010), Ruy Braga e Cibele Rizek.

tado na extração primária de produtos agrominerais e na criação de infraestrutura implantada para favorecer a extração e o escoamento de riquezas naturais para as corporações transnacionais do grande capital financeiro e agroindustrial¹².

Um dos exemplos emblemáticos, hoje, é a construção de um consórcio, estimado em 40 (quarenta) hidrelétricas, com a hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu, e a hidrelétrica de Estreito, no rio Tocantins e as usinas de Santo Antonio Energia e Jiraú, no Amazonas, já em vias de execução. Segundo dados apresentados pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB)¹³ e pelo Painel de Especialistas¹⁴, 11 (onze) hidrelétricas no rio Tocantins e 6 (seis) no rio Araguaia apontam implicações socioambientais que levam a questionar a noção de desenvolvimento em voga.

Rondônia, Acre, Roraima e Amapá (que com o Pará e o Amazonas constituem o extremo Norte do Brasil, formando a Amazônia Oriental) são estados cuja população não excede 700 mil habitantes. Dependem, porém, do repasse de recursos públicos, e grande parte da sua receita vem do Governo Federal por meio de convênios, principalmente para as áreas de educação, saúde e segurança pública. A maioria de seus habitantes não apresenta alternativas de sobrevivência fora do setor público (órgãos municipais, estaduais e federais, que

12 Essa estratégia se insere no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que integra a proposta de “Integração de Infraestrutura Regional Sul-americana” (IIRSA), grande projeto elaborado pelo Banco Mundial para criação de ações vinculadas a obras de infraestrutura nas áreas fluvial, marítima, energética e de comunicação do continente. Além do Brasil, o projeto agrega mais 11 países sul-americanos.

13 Entrevista concedida à jornalista Débora Prado por Cirineu da Rocha, coordenador do MAB, para a matéria intitulada “Hidrelétrica ‘MODELO’ gera danos sociais e ambientais.” **Revista Caros Amigos**, v. 15, n. 173, p. 11, agosto/2011.

14 Grupo de cientistas, professores universitários e estudiosos da bacia do rio Xingu e da floresta amazônica, que produziu uma análise crítica do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte e, em maio de 2011, redigiu e dirigiu uma carta à Presidente Dilma Vana Rousseff, com mais de 500 assinaturas de cientistas brasileiros, solicitando a suspensão do processo de licenciamento da UHE Belo Monte.

concentram trabalhadores assalariados) e do comércio. Essa maioria torna-se, dessa forma, alvo dos programas de transferência de renda do governo federal e, em alguns casos, de similares estaduais, como acontece no Amapá, onde o **Renda Para Viver Melhor**, associado ao **Bolsa Família**, contribui nas despesas com a reprodução social dos mais pauperizados¹⁵.

Dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no final de 2010, e bastante difundidos na mídia nacional, destacam: “a pobreza afetou 42% da população amazônica em 2009. A média brasileira naquele ano era de 29% [...] Entre os Estados, a pobreza extrema aumentou no Amazonas e no Amapá”¹⁶. Assim sendo, observa-se que, a despeito do parque industrial que o Estado do Amazonas apresenta desde a década de 1960, mesmo que em processo de extinção¹⁷, o Estado não difere socialmente do Amapá, que nunca teve a experiência de industrialização.

Ademais, o Estado do Pará e o do Maranhão - que fazem parte da chamada Amazônia Legal¹⁸ -, locais privilegiados da exploração da maior transnacional mineradora do Brasil¹⁹, a Vale do Rio Doce (hoje

15 Dados levantados pelo Projeto de pesquisa “Desigualdades Sociais e Programas de Transferência de Renda na Amazônia: a experiência do Pará e Amapá”, sob minha coordenação, financiado pelo Edital MCT/CNPq/MEC/CAPES, n. 02/2010 – Ciências Sociais Aplicadas.

16 Conforme consta no Jornal Gazeta do Amapá, do dia 23 de dezembro de 2010. Caderno A, p. A4.

17 Única experiência de industrialização na Região por meio da instalação, em 1967, de um Parque Industrial de Montagem de Componentes Adquiridos no Exterior, chegando a concentrar mais de 70% dos investimentos industriais. Começou a declinar em 1993, provocando altas taxas de desemprego (SCHERER, 2005). O site <http://acritica.uol.com.br/manuel/suframa-recursos-contingencial>, acessado em 13/02/2012, registra que a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) possui mais de 60% dos recursos contingenciados, pelo governo federal, em 2012, ou seja, do total de R\$ 514 milhões destinados, R\$ 309 milhões já estão contingenciados.

18 A Amazônia Legal integra 9 (nove) estados brasileiros. Além dos já citados, estão incluídos Mato Grosso e Tocantins.

19 A Vale ocupa a Floresta Nacional dos Carajás, localizada no município de Paraupabas, no sudeste paraense, e o Porto de Itaqui, no Maranhão, área também denominada de Pré-Ama-

apenas Vale), são exemplos do vigor das *oligarquias modernizadoras*. Apoiada em dados do IBGE, a matéria da revista Caros Amigos, já mencionada, afirma que Pará e Maranhão apresentaram, em 2011, a maior concentração de brasileiros em situação de extrema pobreza. O primeiro, apresentando um percentual de pauperizados de aproximadamente 18,9%, conta com 1,5 milhão de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza; o segundo, com uma população estimada em 6,5 milhões de habitantes, conta com 1,7 milhão na mesma condição. Assim, enquanto apenas 8,5% dos trabalhadores brasileiros auferem R\$ 70 mensais, no Maranhão, 25,7% ganham esse valor.

É, ainda no capítulo segundo de *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*, que Fernandes explica como ocorre esse processo ao discorrer acerca da particularidade do liberalismo no Brasil e suas influências na formação da sociedade. Segundo o autor, o liberalismo aparece no Brasil no período colonial: há manifestações liberais nas inconfidências, na Revolução Nordestina de 1817, na Confederação do Equador e, em vários momentos:

O estatuto colonial foi condenado e superado como estado jurídico-político. **O mesmo não sucedeu com o seu substrato material, social e moral, que iria perpetuar-se e servir de suporte à construção de uma sociedade nacional** (FERNANDES, 1987, p. 33, grifo nosso).

Assim, a transformação da sociedade nacional ocorre concomitantemente com a utilização **ambígua** do liberalismo.

O cidadão é uma criação do liberalismo que, no Brasil da época, era o cidadão-senhor, o cidadão-proprietário (vigente até hoje) graças à transformação do estatuto jurídico-político ocasionada pela revolução nacional brasileira, centrada no liberalismo, ou seja, “o

liberalismo foi a força cultural viva da revolução nacional brasileira.” (FERNANDES, 1987, p. 38). O elemento senhorial volta ao centro do poder, agora transfigurado em cidadão. Observa o autor:

Havia uma polarização que associava o liberalismo aos processos de consciência social vinculados à “emancipação colonial.” [...] De um lado, preencheu a função de dar forma e conteúdo às manifestações igualitárias diretamente emanadas da reação contra o “esbulho colonial”. Nesse nível, ele se propõe o problema da equidade da maneira pela qual era sentido por aquelas elites: como emancipação dos estamentos senhoriais das limitações oriundas do estatuto colonial e das formas de apropriação colonial. De outro lado, desempenhou a função de redefinir, de modo aceitável para a dignidade das elites nativas ou da Nação como um todo, as relações de dependência que continuariam a vigorar na vinculação do Brasil com o mercado externo e as grandes potências da época. [...] A outra polarização do liberalismo o associava, definidamente, com a construção de um Estado nacional. Na fase de transição, as elites nativas encaravam o Estado, naturalmente, como “meio” e “fim”: “meio”, para realizar a internalização dos centros de decisão política e promover a nativização dos círculos dominantes; e “fim” de ambos os processos, na medida em que ele consubstanciava a institucionalização do predomínio político daquelas elites e dos ‘interesses internos’ com que elas se identificavam. **Nesse nível, o liberalismo possui nítido caráter instrumental e se propõe o complexo problema de como criar uma Nação num País destituído até das condições elementares mínimas de uma ‘sociedade nacional’** (FERNANDES 1987, p. 35, grifo nosso).

A modernização brasileira, impulsionada pela particularidade do liberalismo no Brasil, centrada no campo jurídico e político que emerge no período colonial, prossegue na Repú-

blica. Nesse sentido, o autor vai mostrar que a sociedade nacional, criada a partir de 1822, quando ocorre a revolução, embora tenha o liberalismo como projeto de Estado, mantém a mesma relação entre o novo e o velho, conforme já sinalizado. Diz Fernandes (1987, p. 47):

Essa correlação entre o 'velho' e o 'novo' evidencia que o Estado preenchia funções sociais manifestas em dois níveis distintos: As elites dos estamentos senhoriais precisavam dele, quase na mesma proporção: 1º) para manter as estruturas sociais que poderiam privilegiar seu prestígio social e, portanto, conduzi-las ao monopólio social do poder político; 2º) para expandir ou fomentar o aparecimento de condições econômicas, sociais e culturais que deveriam formar o substrato de uma sociedade nacional.

Em outros termos, de um lado, o Estado atendia ao senhor-cidadão, o que era constitucional, e, de outro lado, reprimia e desmobilizava o restante da população. Havia, assim, uma dupla ação do Estado: uma voltada para aqueles que estavam dentro do liberalismo, e outra para aqueles que não participavam do liberalismo. Portanto, a exclusão, a estrutura do patrimonialismo persistia, pois continuava a se manter sobre a escravidão e sobre a dominação tradicional. Aquele que possuía propriedade, escravos e condições para negociar era senhor-cidadão. Mas:

O Estado nacional implanta uma nova dimensão nas relações das elites com o poder, incentivando a formação de uma nova mentalidade no uso do poder ou, pelo menos, provocando novas disposições de sentir, pensar e agir estrategicamente. (FERNANDES, 1987, p. 47).

Contemporizando a prática do liberalismo no Brasil, observa-se que a política social é sinônimo de programas de transferência de renda mínima para os mais pauperizados, os sem emprego formal, numa afronta à discussão de Santos (1998) relativa à *cidadania regulada* nas décadas de 1970 e 1980, mas contemporânea à **cidadania inexistente** de Telles (1998). A noção de direitos reconhecida pela Constituição de 1988 é substituída, na prática, pela política de benefícios. Assiste-se, portanto, à defesa de um Estado moderno e de uma sociedade de assistidos, de bolsistas²⁰, em contraposição ao sujeito com direitos – condição privilegiada dos poucos de sempre. Inexiste homogeneidade nas relações entre classes e segmentos de classes na Amazônia brasileira.

Nela, como em qualquer lugar, vivem sujeitos com direitos e, no caso dos trabalhadores vinculados às empresas proprietárias dos grandes projetos extrativista, minero-metalúrgico e agropecuário²¹ com empregos qualificados, observa-se o *senhor cidadão*, na medida em que estes podem acessar benefícios privados, como planos de saúde, moradia em condomínios distintos, segurança e lazer. Certamente, constituem um segmento pequeno!

20 Os programas assistenciais mais recentes são o “Brasil Carinhoso” e a “Bolsa Gestante”. Ambos dirigidos para famílias em situação de pobreza absoluta. O primeiro, divulgado pela Presidente da República, em rede de televisão de cadeia nacional no último dia das mães, beneficia mulheres com filhos na idade de 0 a 7 anos de idade; e o segundo, instituído em janeiro do ano corrente, objetiva tornar possível o deslocamento ao local de realização do Pré-natal. Os valores dos benefícios são de R\$ 70 e R\$ 50 para grávidas não beneficiárias da “Bolsa Família”, respectivamente, e R\$ 32,00 para beneficiárias do referido programa. Em 12 de janeiro, o benefício foi instituído pelo Ministério da Saúde com o nome “Bolsa Cegonha”. Para maiores detalhes consultar os sites www.mds.gov.br e www.saude.gov.br.

21 O plantio de soja tem se expandido recentemente como monocultura na Amazônia, particularmente no cerrado amapaense, em áreas consideradas da União e alvo de grilagem, uma vez que o estado domina apenas 11,3% do seu território. A Região do Tapajós, no município de Santarém, no Pará, também tem se tornado área de investimentos de empresários nacionais e internacionais.

Outro pensamento desenvolvido nos capítulos examinados do livro “A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica”, que apresenta relação direta com o liberalismo adotado no país ao longo dos anos, é a questão da **revolução dentro da ordem**, entendida pelo autor como uma **herança colonial**. O Estado não muda a ordem. Apenas muda de Estado colonial português para Estado monárquico constitucional, com forte padrão absolutista. Nenhum tipo de processo social ocorreu que tivesse fugido ao seu controle, nem a abolição da escravatura. Ainda sobre as implicações de um processo de **revolução dentro da ordem**, Fernandes (1987, p. 59) destaca:

Dessa perspectiva, a criação de um Estado nacional independente não significou, apenas, o advento de uma ordem legal que permitia adotar uma rede de instituições ‘mais moderna’ e ‘eficaz’. Ela também representou a conquista de uma escala mínima de regularidade, de segurança e de autonomia na maneira de pensar o presente ou o futuro em termos coletivos.

E prossegue:

Na verdade, a implantação de um Estado nacional independente não nasceu nem correspondeu a mudanças reais na organização das relações de produção. Doutro lado, as forças sociais que controlaram os processos políticos teriam congelado qualquer alteração desse tipo, se o congelamento fosse historicamente viável. (FERNANDES, 1987, p. 61).

Outra ideia, bastante recorrente à hipótese de uma impossibilidade histórica de alteração significativa das relações sociais desiguais no Brasil, diz respeito à condição heterônoma do país em relação ao

exterior. Fernandes afirma reiteradamente que: O País livrou-se da condição legal de Colônia, mas continuou sujeito a uma situação de extrema e irredutível heteronomia econômica. (FERNANDES 1987, p. 62).

E, mais adiante, acrescenta:

A economia construída no período colonial e preservada em suas estruturas ou funções básicas fornecia, em si mesma, um incentivo muito limitado a semelhante transformação. Ao contrário do que sucedera nos países da Europa, nos quais a produção rural, controlada pela aristocracia agrária, se destinava ao consumo interno, o Brasil exportava a sua produção rural. Por conseguinte, a internalização das atividades econômicas nem sempre acarretou autonomização econômica (FERNANDES 1987, p. 77).

Mesmo com a implantação do capitalismo em novas bases econômicas “estamos diante de uma evolução histórica em que o ‘setor velho’ da economia não se transformou nem se destruiu para gerar o ‘setor novo’. Daí se originou um paralelismo econômico estrutural, tão orgânico e profundo quão persistente” (FERNANDES, 1987, p. 81). O Brasil do presente continua atualizando essa afirmação na medida em que não consegue livrar-se da condição de exportador de matérias-primas para o parque industrial mundial. O Pará é o alicerce da acumulação capitalista da China, através do minério produzido pela Vale²².

22 Segundo o Mapa da Exclusão Social do Pará, elaborado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP), (órgão governamental), apesar de este Estado, em 2010, ter apresentado um crescimento econômico na linha da economia brasileira e internacional (China e Japão), com destaque para 18,8% no aumento da atividade extrativista mineral de ferro, diferentemente do Brasil, que indica uma discreta redução da pobreza, os indicadores regionais indicam resultados opostos: 10,88% da população foi considerada abaixo da linha da pobreza, em 2009, o que equivale a mais de 247 mil pobres no referido ano

No quinto capítulo da obra de Fernandes, denominado “A concretização da Revolução burguesa”, o autor discute o processo de passagem do Império à República, obedecendo à lógica da reforma e modernização pelo Estado e não pela sociedade. Assim, para o autor, a:

Revolução Burguesa denota um conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas que só se realizam quando o desenvolvimento capitalista atinge o clímax de sua evolução industrial. [...] A situação brasileira do fim do Império e do começo da República, por exemplo, contém somente os germes desse poder e dessa ‘dominação’, que é marcada pela recomposição das estruturas do poder oligárquico e dos ‘novos setores’, marcando o ‘início da modernidade’ no Brasil (FERNANDES, 1987, p. 202).

Em seguida, o autor assinala a peculiaridade da burguesia brasileira e sua estreita relação com o Estado ao ratificar:

Ao contrário de outras burguesias, que forjaram instituições próprias de poder especificamente social e só usaram o Estado para arranjos mais complicados e específicos, a nossa burguesia converge para o Estado e faz sua unificação no plano político. [...] As próprias ‘associações de classes’, acima dos interesses imediatos das categorias econômicas envolvidas, visavam a exercer pressão e influência sobre o Estado e, de modo mais concreto, orientar e controlar a aplicação do poder político estatal, de acordo com seus fins particulares. [...] A burguesia brasileira não assume o papel de **paladina da civilização** ou **de instrumento da modernidade**. Ela se compromete, por igual, com tudo que lhe fosse vantajoso: e para ela era vantajoso tirar proveito dos tempos desiguais e da heterogeneidade da sociedade

brasileira, mobilizando as vantagens que decorriam tanto do 'atraso' quanto do 'adiantamento' das populações. (FERNANDES, 1987, p. 204, grifo nosso).

Essa relação íntima entre Estado e burguesia, que desconsidera os interesses da Nação como um todo e concebe a modernização circunscrita no âmbito empresarial, e as condições imediatas da atividade econômica ou de crescimento econômico, apontadas por Fernandes, se mantêm quando se observa o discurso governista, particularmente da década de 1990, auge da ideologia neoliberal, com a defesa da reforma do Estado, que inspirou Oliveira (1999, p. 68) à seguinte elaboração:

A reforma do Estado brasileiro na era da globalização, quase sem exagerar (embora os que me conhecem sabem que sou dado ao exagero), parece um esforço das classes dominantes em fazerem cumprir um dos mais sombrios anátemas de Marx e Engels no Manifesto. Aquele dizia que os governos não passam de comitês executivos da burguesia. O governo brasileiro e os governos latino-americanos em geral se esforçam para estar entre os primeiros e os mais fies a homenageá-los, fazendo valer seus mais sombrios anátemas. Que estranha homenagem! Bem que o presidente brasileiro, que teve Marx e Engels como mestres, no passado, poderia achar outra maneira de render-lhes tributo!.

Se, por um lado, a evidência histórica brasileira levou Fernandes à problematização da hipótese acerca da impossibilidade de uma revolução democrática no Brasil, por outro, a despeito dos limites observados no exercício da **insurgência cívica**, ele não desprezou as contradições que engendram a relação capital e trabalho, reconhecendo o potencial revolucionário de sedição dos segmentos organizados à noção de revolução, transformação, mudança e

modernização difundida ideologicamente pela burguesia ao longo dos períodos históricos examinados por ele.

Esse elemento subsidia outra hipótese: a incapacidade da burguesia nacional de desenvolver o país para a maioria também encontra explicação nesta mobilização. Tal interlocução se coloca de forma mais clara no livro “Nova República?” Que, como indica o título, questiona o processo conhecido como *transição democrática, redemocratização* do país a partir de 1985, com a eleição de Tancredo Neves e José Sarney para a presidência do Brasil.

As teses seminais do livro “A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica orientam o livro Nova República?”. Assim, embora reconhecendo a particularidade dos anos 1980, Fernandes (1986, p. 10) não hesita em afirmar no início da obra:

Quase um quarto de século foi percorrido e o que temos é uma incapacidade crônica, que não é intrínseca à burguesia, mas que nasce das relações da burguesia com a forma dependente do desenvolvimento capitalista, com a prepotência e a insensibilidade do imperialismo diante dos sócios menores da periferia e com as forças sociais secretadas pelo modo de produção capitalista e pela organização social, cultural e política correspondente, quaisquer que sejam as circunstâncias históricas envolvidas. [...] Ao *capitalismo difícil* da periferia opera como um alçapão. Ao revelar seu preço e suas conseqüências, as ousadias encurtam o espaço histórico do movimento burguês, fechado sobre si mesmo, e deixam patente que a transformação da sociedade de classes é isso, a ‘crise da ditadura’ constitui uma chave para a descrição e a interpretação do que está morrendo no Brasil, tanto quanto do que está nascendo.

Em outros termos: a despeito dos avanços daquela conjuntura, o Brasil, o Estado e a burguesia brasileira não apontavam alternativas para o velho dilema social.

A Nova República foi mais um dos arranjos que a *classe possuidora*, no país e em seus aliados externos, encontrou para manter uma tradição cultural que vem da era colonial e de um egoísmo entranhado das elites das classes possuidoras. Mas é essencial que se note o que ocorre na autofragmentação das *forças da ordem*. Impotentes para realizar suas tarefas maiores de interesse geral (nacional), elas também são impotentes para impor à Nação, contra a vontade sob a resistência crescentemente organizada da maioria, seus particularismos de classe e seus interesses egoísticos. A interrupção dos dois tipos de processos possui a mesma natureza e significados análogos, pondo a nu a impossibilidade em que se encontram as classes burguesas de se evadirem facilmente do peso de uma herança histórica que se torna dia a dia mais calamitosa e insustentável (FERNANDES, 1986).

É importante que os jovens estudantes que desconhecem o livro *Nova República?* Saibam que a interlocução de Fernandes acerca da forma imutável de fazer política no Brasil se faz a partir da crítica ao Estado da ditadura militar instalado no país de 1964 a 1985, que via seu modelo de opressão e repressão exacerbada ameaçado pelas variadas formas de resistência em suas expressões socioculturais e sua capacidade de elaborar propostas alternativas ao modelo recorrente no Brasil.

Assim, a referência ao que estava morrendo e ao que estava nascendo, parece-me que implicava, respectivamente, um otimismo na superação das velhas práticas (apesar de explicar o processo como vitória, mais uma vez, da **conciliação pelo alto**) e o fortalecimento

da mobilização popular em torno da revolução democrática. O trecho a seguir parece asseverar essa assertiva:

A ‘crise da ditadura’ coloca-nos diante de um processo histórico revelador: na América Latina, não são só as revoluções que são interrompidas. As contra-revoluções também. As classes burguesas dominantes são impotentes para conduzir as revoluções inerentes à **transformação capitalista**. Ameaçadas (ou supondo-se ameaçadas), elas recorrem ao seu braço armado, implantam uma ditadura civil-militar e fazem a vitória pender para a contra-revolução. Em seguida, descobrem que os mesmos problemas e dilemas sociais que criavam desassossego e inquietação social, colocando as ‘revoluções burguesas’ na ordem do dia, são arraigadas e fortes demais para serem resolvidas **dentro da ordem**, sem aquelas revoluções; temerosas das conseqüências e do agravamento das tensões, que dividem entre si e jogam as facções e estratos das classes possuidoras em campos opostos (pelo menos politicamente), elas dão marcha à ré, recolhem os militares ao quartel e **interrompem a contra-revolução**. É claro que as pressões das massas e das classes trabalhadoras estão na base do malogro e do recuo (FERNANDES, 1986, p. 9, grifo nosso).

Penso que a conjuntura atual brasileira guarda diferença, mas também similitude com as que foram alvo da discussão travada nos livros de Fernandes que subsidiam este texto. Na virada dos anos noventa para o século XXI, particularmente, no período que vai de 1995 a 2002, é realizado um amplo programa de reformas, proposto pelo ministro Bresser Pereira, no governo Fernando Henrique Cardoso (1998-2002), que incide diretamente no reordenamento das

políticas públicas que passam a ser orientadas a partir de três grandes eixos: 1) emprego, 2) programas universais e 3) programas emergenciais para a pobreza. Neste período, as intervenções do Estado brasileiro, como já advertidas por Oliveira, são incondicionalmente de apoio ao capital.

O Brasil presidido por Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), uma das lideranças dos segmentos mobilizadores da **revolução democrática** nos anos 1970 e 1980, 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 auto-sustentáveis econômico, social e ambiental-mente. (MOTA, 2010, p. 10).

Sem ruptura com o liberalismo vigente no Brasil, seu governo reproduz as estratégias de valorização do capital e desmobilização dos segmentos organizados em torno da garantia dos direitos sociais, reproduzindo a **conciliação pelos altos**²³. Mesmo Singer (2011, p. 14), que distingue o neoliberalismo adotado por Luis Inácio Lula da Silva do assumido por Fernando Henrique Cardoso, é enfático ao afirmar que:

O lulismo é um movimento real, não formalizado, que tem mais um cunho eleitoral, e que sobretudo diz respeito ao que eu chamo de subproletariado, que se vê representado por uma política que é de transferência de renda, de distri-

23 A resistência de Fernandes à política de conciliação se expressa em algumas passagens do livro “Nova República”, dentre as quais destaco: “A conciliação nunca sofreu uma crise de perecimento, um choque mortal. Daí ela ser tão perversa e terrível, pois mostra o Brasil indomável e selvagem dos **conquistadores**, dos que nasceram para fazer as pilhagens, convertê-las em negócios com os estrangeiros e suas pilhagens, e para **dirigir a sociedade** dentro desse circuito fechado de particularismo estreito e de egoísmo incansável [...] A conciliação é, em si e por si mesma, contra-reforma.” (FERNANDES 1986, p. 70, grifo nosso).

buição de renda sem confronto. Soma estas duas características que falam ao coração do subproletariado.

Em “Nova República?”, Fernandes (1986, p. 21) identifica tal estratégia como:

A ‘política dos notáveis’, dos políticos orgânicos do conservantismo moderado, que se acreditam democráticos e humanitários porque não recorrem à chibata, não pretendem regredir ao escravismo e se cobrem com um manto de lantejoulas iluministas, seduzindo as massas com as palavras e as minorias privilegiadas com as ações.

A **modernização** do Estado brasileiro, se, por um lado, retrai direitos conquistados historicamente, tendendo a **assistencializar** as políticas sociais (OLIVEIRA, 1999; NETTO, 2004; MOTA, 2009), por outro, impulsiona os movimentos sociais que interrogam a concepção de desenvolvimento predominante expressos nas políticas adotadas para a Amazônia, a exemplo dos projetos inseridos no tímido²⁴ Programa de Reforma Agrária do Governo Federal: Projetos Ambientalmente Diferenciados (PAD), Projetos de Assentamento Convencional (PAC), Programas de Reservas Extrativistas de Assentamentos (PAE) e Reservas Extrativistas Marinhas (RESEX).

No *site* do Instituto de Reforma Agrária (INCRA), é possível observar uma prioridade em relação às terras públicas da Amazônia para criação dos Projetos Ambientalmente Diferenciados, que, contraditoriamente, sobrevivem com uma regulação estatal omissa à violência, já que se localizam em áreas com produtos de alto valor econômico e, por isso, convivem com assassinatos de trabalhadores

²⁴ Essa é a concepção de especialistas no assunto, como GIRARDI, E. Consultar <http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/index.htm>.

rurais, lideranças de lutas sindicais e ambientalistas²⁵, circunscritos nessas políticas. O Código Florestal, aprovado recentemente pelos deputados, parece também aferir que os desafios ambientais na região tendem a aumentar com a institucionalização do desmatamento.

A interrogação/insurgência dos conflitos decorrentes da luta de classes ao processo de expropriação dos trabalhadores rurais e a degradação ambiental na Amazônia têm como sujeitos coletivos os indígenas, na Reserva Indígena Raposa Serra do Sol, em Roraima; o Movimento **Xingu Vivo Para Sempre**, no Pará; a articulação dos atingidos pela empresa Vale, que avança como organização internacional; e as experiências inovadoras dos movimentos sociais em assentamentos da reforma agrária, particularmente no Pará.

Essas mobilizações podem ser consideradas como ilustração emblemática de luta e resistência ao novo/velho modelo de desenvolvimento imposto para o Brasil e para a Amazônia, remetendo a Fernandes, quando este ratifica que “a turbulência dos de baixo adquiriu outro caráter. Ela se tornou persistente e contínua, como uma chuva fina. Não há como arredá-la.” (FERNANADES, 1986, p. 25).

Considerações finais

A premissa adotada neste texto é a da impossibilidade de discorrer acerca da questão social e, por conseguinte, de uma de suas mediações, a política social, sem colocar no debate os sujeitos principais: o capital e o trabalho, a **classe dos possuidores** e a **classe que vive do trabalho**. Assim, o debate não pode ser conciliador, sem

25 Os dados do Relatório da Comissão da Pastoral da Terra, sobre mortes no meio rural brasileiro, entregue ao Ministério da Justiça e divulgado pela imprensa nacional, em 2010, dão a dimensão dos assassinatos na Amazônia, em particular no sul e no sudeste do Pará. Em 2011, não foi diferente. As informações circuladas pelas redes sociais e internet denunciaram a rotinização das chacinas na referida área. Segundo informações circuladas no portaleducampoparaense@gmail.com, entre outubro e novembro de 2011, 5 (cinco) lideranças foram assassinadas no sul e no sudeste do Pará. Consultar também <http://www.cptnacional.org.br>.

ideologia, asséptico, já que a relação entre as classes sociais continua sendo de disputa, de luta, a despeito da morfologia adotada. Para tanto, a fundamentação da análise à luz dos clássicos da formação da sociedade e do Estado brasileiro é ontológica.

Várias são as possibilidades de interpretação, mas a opção por Fernandes permite o rigor de atualizar o que insiste em se desatualizar, ou seja, a captura do Estado pelo capital, apesar do crescimento econômico tão apregoado (POCHAMAN, 2010; NERI²⁶, 2011).

Mais complexa ainda é a desconsideração por este legado teórico e político quando se trata da Amazônia brasileira, que, conforme pontuam vários autores²⁷, tem lugar histórico quando se trata da exploração e da exportação das *commodities* brasileiras. Condição que não tem se revertido no oferecimento de políticas públicas voltadas para melhoria das condições de vida da maioria dos que nela residem; pelo contrário, parece que se fortalece como política o genocídio dos trabalhadores que, na condição de habitantes das áreas de valorização do capital, pagam com a própria vida a defesa do lugar onde constroem sua existência.

Como já sinalizado, questão social e políticas sociais na Amazônia não podem ser compreendidas senão no cruzamento dessas articulações assinaladas, uma vez que os pauperizados (sim, porque é esse o público alvo do Estado nacional, na perspectiva da expansão do capital com hegemonia) continuam sendo atendidos mais pelos programas sociais de âmbito federal – como a “Bolsa Família” e o “Benefício de Prestação Continuada”, sendo o último diferente do

26 Principal apologista da tese da “nova classe média”, invenção ideológica das mais cruéis por supor que estratos de renda, sem história e nem solidariedade, podem ser uma “classe”, o que é muito diferente.

27 Santos, (1980); Hébette (2004); Carneiro (1989); Picoli, (2006); Oliveira (2009); Pinto (2009); Melo (2009), A. F. Capitalismo, pesca e empobrecimento na Amazônia: a contraface da modernização. In: D’Incao, M. A. ; Silveira, I. M. (Org.). **A Amazônia e a crise da modernização**. Belém: MPEG, 2009; Castro (2009); Almeida (2009).

primeiro por ter garantia constitucional – do que pelos governos locais.

Concordamos com Fernandes (1986, p. 25) quando afirma que:

Se o governo possuísse uma política unificada de democratização da sociedade civil, do controle do Estado e da participação popular, poderia equilibrar-se na corda-bamba e sair por dentro da sua própria capacidade de ação e de intervenção, reconhecidamente muito forte na tradição presidencialista brasileira. Todavia, ele não possui uma política: é um conciliador de políticas antagônicas, de interesses do capital nacional e estrangeiro em conflito. Como não pode criar *a sua política*, é dilacerado e inviabilizado pelas políticas que é obrigado a absorver, mas não pode digerir, articular e pôr em prática. O máximo que logra consiste em neutralizar as pressões que vêm de baixo e em contemporizar com as pressões que vêm de cima.

Diante do exposto, ressaltamos que permanecem incontestes, em pleno século XXI, as hipóteses de trabalho que orientaram Fernandes nas obras aqui abordadas em relação ao Estado e à sociedade brasileira: continuamos com a revolução e, por conseguinte, com a política social que nos foi possível.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. W. B. Universalização e localismo: movimentos sociais e crise dos padrões tradicionais de relação política na Amazônia. In: D'INCAO, M. A. & SILVEIRA, I. M. (Org.). **A Amazônia e a crise da modernização**. Belém: MPEG, 2009.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2000.

CARNEIRO, M. D. S. Estado e empreendimento guseiro no Programa Grande Carajás: as políticas públicas a serviço da industrialização. In: CASTRO, E. M. R. & MARIN, R. E. A. **Amazônias em tempos de transição**. Belém: EDUFPA/NAEA, 1989.

CASTELO, R. (Org.). **Encruzilhadas na américa latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

CASTRO, E. M. Processos de trabalho e relações de poder no Carajás. In: D'INCAO, M. A. & SILVEIRA, I. M. (Org.). **A Amazônia e a crise da modernização**. Belém: MPEG, 2009.

CUNHA, E. **Os Sertões**: Campanha de Canudos. Brasília, DF: Ed. Universitária de Brasília, 1902.

DUARTE, N. **A ordem privada e a organização política nacional**: contribuição à sociologia política brasileira. São Paulo: Companhia Nacional, 1939.

FAORO, R. **Donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 1974.

FERNANDES, F. **Nova República?** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

_____. **A Revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.

FREYRE, G. **Casa grande & senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. Rio de Janeiro: Maia & Schmidt, 1993.

FREYRE, G. **Sobrados e mucambos**: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro: José Olympio, 1950.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1964.

HIVERY, D. **O Enigma do capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo. 2011.

HÉBETTE, J. **Cruzando fronteiras**: 30 anos de estudos do campesinato na Amazônia. Belém: EDUFPA, 2004. v. 1.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1936.

IAMAMOTO, M. **Relações sociais e serviço social**. São Paulo: CORTEZ, 1983.

IAMAMOTO, M. **Serviço social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: CORTEZ, 2007.

IANNI, O. A Questão Social. *In*: IANNI, O. **Pensamento social no Brasil**. Bauru, SP: EDUSC, 2004.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO PARÁ. **Mapa de exclusão social do Pará 2010**. Pará: IDESP, 2011.

MELO, A. F. Capitalismo, pesca e empobrecimento na Amazônia: a contra-face da modernização. *In*: D'INCAO, M. A. & SILVEIRA, I. M. (Org.). **A Amazônia e a crise da modernização**. Belém: MPEG, 2009.

MOTA, A. E. **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. Recife: UFPE, 2008.

_____. (Org.). **As ideologias da contrarreforma e o serviço social**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

NERI, M. A **nova classe média**: o lado brilhante da base da pirâmide. São Paulo. Saraiva. 2011

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. **Revista Temporalis**, Brasília, DF v. 2, n. 3, p. 41-49, jan./jul. 2001.

_____. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. *In*: BOSCHETTI, I. (Org.). **Política social**: alternativas ao neoliberalismo. Brasília, DF: Editora da Universidade de Brasília, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

_____. Averso do avesso. **Revista Piauí**, São Paulo, n. 37, p. 60-62, out. 2009.

_____. Hegemonia às avessas. **Revista Piauí**, São Paulo, n.5 , p.56-57, jan.2007.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK Cibele (Org). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, F. À Sombra do Manifesto Comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: SADER, E.; GENTILE, P. (Org.). **Pós-Neoliberalismo II: Que Estado para que democracia?** Petropolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, F. A Reconquista da Amazônia. In: D'INCAO, M. A. & SILVEIRA, I. M. (Org.). **A Amazônia e a crise da modernização**. Belém: MPEG, 2009.

PICOLI, F. **O capital e a devastação na Amazônia**. São Paulo: Expressão Popular, 2006;

PINTO, L. F. A. Amazônia entre estruturas desfavoráveis. In: D'INCAO, M. A. & SILVEIRA, I. M. (Org.). **A Amazônia e a crise da modernização**. Belém: MPEG, 2009.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

PRADO JÚNIOR, C. **Evolução política do Brasil: colônia e império**. São Paulo: Brasiliense, 1934.

PRADO JÚNIOR, C. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1945

SANTOS, R. **História econômica da Amazônia (1800-1920)**. São Paulo: Quatro, 1980.

SANTOS, W. G. **Décadas de espanto e uma apologia democrática**. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SCHERER, E. **Baixas nas carteiras: desemprego e trabalho precário na Zona Franca de Manaus**. Manaus: EDUA, 2005.

SINGER, A. Governo Dilma tende à continuidade e ao equilíbrio, sem ruptura. **Revista Adusp**, São Paulo, n. 49, p. 6-16, 2011.

TELLES, V. S. Direitos Sociais: afinal do que se trata. **Revista USP**, São Paulo v. 37, p. 34-45, 1998.

TELLES, V. S. Questão Social: afinal do que se trata? **Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 4, p. 85-95. 1996.

QUEIROZ, M. I. P. **O Mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

4 DIREITOS HUMANOS E MARXISMO

Marco Antonio Mondaini de Souza

1 INTRODUÇÃO

Publicado em fevereiro de 1844 no primeiro e único número dos Anais Franco-Alemães, junto à “Introdução à Crítica da Filosofia do Direito de Hegel”, o ensaio **A Questão Judaica** representa o ato de fundação da crítica marxista aos direitos humanos. Escrito por Karl Marx, no ano de 1843, quando tinha apenas 25 anos de idade, tal ensaio é um texto de polêmica contra o jovem hegeliano Bruno Bauer em sua análise da religião judaica¹. Então, o jovem Marx realiza duas distinções que acabariam se tornando recorrentes dentro da tradição teórico-política por ele fundada no decorrer do século XIX: 1) emancipação política e emancipação humana; 2) direitos do homem e direitos do cidadão.

Por meio da primeira distinção, busca-se mostrar que a separação entre Estado e religião, isto é, a ultrapassagem da religião de Estado por meio da edificação de um Estado laico (a emancipação política

¹ O núcleo central da crítica de Marx a Bauer gira em torno do fato de este último ter limitado a sua análise do judaísmo à questão religiosa, deixando de lado o seu fundamento secular, real, isto é, a vida burguesa e seu apogeu com o sistema monetário.

da religião), não acarreta a libertação do ser humano em relação ao sentimento religioso (a emancipação humana da religião), da mesma forma que a diminuição do peso da propriedade privada na formação do corpo eleitoral, o amolecimento do sufrágio censitário, não torna o homem livre da propriedade privada.

O limite da emancipação política manifesta-se imediatamente no fato de que o Estado pode livrar-se de um limite sem que o homem dele se liberte realmente, no fato de que o Estado pode ser um Estado livre sem que o homem seja um *homem livre* [...] Portanto, o Estado pode ter se emancipado da religião, ainda que e inclusive, a grande maioria continue religiosa. E a *grande maioria* não deixará de ser religiosa pelo fato da sua religiosidade ser algo puramente **privado** (MARX, 2005, p. 19).

Assim, o problema da democracia conquistada por meio da emancipação política estaria localizado exatamente no fato de manter o homem como um ser alienado, já que a emancipação do Estado político em relação à religião ou à propriedade não acarreta a emancipação do homem real em relação a estas duas, que são devidamente mantidas em pé no interior da sociedade civil burguesa.

Dentro desse contexto, devido à falta de radicalidade que a move, a emancipação política sempre estaria envolta por contradições não resolvidas, diferentemente da emancipação humana, única realmente capaz de transformar o homem num ser livre, já que não recorreria ao subterfúgio da transferência do problema da religião ou da propriedade do mundo público para o mundo privado, pois que, libertando o homem no campo público e mantendo-o preso privadamente, mesmo sendo eliminadas politicamente, religião e propriedade continuariam sendo pressupostos da vida social burguesa real, não sendo suprimidas dessa esfera.

A cisão do homem entre a vida pública e a vida privada, levada a cabo por meio da emancipação política, encontra-se na base da segunda distinção estabelecida pelo jovem Marx – aquela realizada entre os direitos do homem (*droits de l'homme*) e os direitos do cidadão (*droits du citoyen*); ou seja, por um lado, os direitos do homem burguês que não passa de uma mônada isolada dobrada sobre si mesma, os direitos do homem egoísta, os direitos do interesse pessoal, os direitos do homem separado do homem e da comunidade, enfim, os direitos do membro da sociedade civil burguesa, e, por outro lado, os direitos do membro da comunidade política, a aparência política da sociedade civil burguesa, que, como tal, se submete à essência social burguesa.

Desse modo, para Marx, os direitos do homem acabam submetendo os direitos do cidadão à medida que o *citoyen* é declarado servo do *homme* egoísta, do *bourgeois*. Com isso, a revolução política levada a cabo pelos direitos humanos realiza a dissolução da vida burguesa sem criticá-la radicalmente, isto é, sem questionar o fato de que o cidadão na democracia política é apenas uma abstração submissa ao burguês, um ser alienado, não um ser genérico real, que não consegue ter consciência do fato de que o cidadão abstrato é a forma que mantém velado o homem egoísta.

[...] finalmente, o homem enquanto membro da sociedade burguesa é considerado como o *verdadeiro* homem, como *homme*, distinto do *citoyen* por se tratar do homem em sua existência sensível e individual **imediata**, ao passo que o homem *político* é apenas o homem abstrato, artificial, **alegórico, moral**. O homem real só é reconhecido sob a forma de indivíduo **egoísta**; e o homem verdadeiro, sob a forma do *citoyen abstrato*.

Daí a conclusão de Marx de que, por meio da emancipação política, o homem é apenas e tão somente reduzido, de um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo **egoísta independente** e, de outro lado, a **cidadão do Estado**, a pessoa moral, cabendo à emancipação humana a tarefa histórica desalienante de fazer com que o homem individual real recupere em si o cidadão abstrato, convertendo-se, assim, como homem individual, em ser humano genérico.

Marx retomaria a polêmica contra Bruno Bauer e a análise crítica dos direitos humanos no primeiro livro escrito junto a Friedrich Engels, no ano de 1845: *A Sagrada Família*. Nessa ocasião, em conformidade com o que havia sido argumentado dois anos antes em **A Questão Judaica**, indica-se que o reconhecimento da livre personalidade humana, já contida nos direitos gerais do homem, nada mais seria do o reconhecimento do indivíduo egoísta burguês, o que significa, por conseguinte, que:

[...] os **direitos humanos** não emancipam o homem da religião, senão que lhe outorgam **liberdade religiosa**; que não o emancipam da propriedade, senão que lhe conferem a **liberdade de propriedade**; que não o emancipam das redes de lucro, senão que lhe outorgam a **liberdade industrial** (MARX, 2005, p. 78-9).²

Em suma, para Marx, os direitos humanos seriam o instrumento da conquista da emancipação política, mas, enquanto tais, não passariam de um produto da sociedade burguesa, na qual a conquista da liberdade do indivíduo implica sempre a limitação da liberdade dos outros indivíduos e não a sua realização junto a esta última. Os

² Em uma passagem muito símile a essa, Marx afirma em **A Questão Judaica** que: “Por conseguinte, o homem não se libertou da religião; obteve, isto sim, liberdade religiosa. Não se libertou da propriedade, obteve a liberdade de propriedade. Não se libertou do egoísmo da indústria, obteve a liberdade industrial.” (MARX, 2005, p. 40).

direitos humanos, dentro desse contexto, desempenhariam a função de instrumento de delimitação da individualidade dos homens livres, que, na vida real, estariam envolvidos na clássica “guerra de uns contra os outros” hobbesiana. Com isso, a escravidão da sociedade burguesa ganharia a aparência da sua maior liberdade – isso, por meio da substituição do que antes era privilégio pelo direito.

2 O DEBATE PÓS-MARX

Mesmo sem tratar diretamente da questão dos direitos humanos e apesar de não ser um texto de natureza filosófica, “A Revolução Proletária e o Renegado Kautsky” de Lênin ocupa um lugar certo na construção da crítica marxista sobre a temática em questão.

Escrito no ano de 1918, com o escopo de defender a dissolução da Assembleia Nacional Constituinte pelos bolcheviques e rebater as teses enunciadas pelo líder da social democracia alemã, Karl Kautsky, em “A Ditadura do Proletariado”, o livro de Lênin foi um dos maiores responsáveis pela afirmação da dicotomia entre democracia burguesa e democracia proletária no interior do pensamento marxista e dos partidos comunistas mundo afora.

Para Lênin, não haveria sentido algum em falar de democracia em geral, de democracia pura, em uma sociedade dividida em classes, podendo-se falar apenas de democracia de classe enquanto existirem classes diferentes. Por conseguinte, seria inevitável a pergunta: democracia, para que classe? Somente assim seria possível a percepção de que a democracia pura não passa de um meio para se esconder o caráter de classe da democracia burguesa.

Dito de outra maneira, à medida que é compreendida como um conceito jurídico e formal, a democracia se reduz a uma aparência responsável pelo encobrimento da dominação das massas pela burguesia, a uma expressão ideológica da ditadura de classe burguesa.

O raciocínio desenvolvido pelo líder da Revolução Russa não deixa margem a qualquer espécie de dúvida. Em função da sua essência burguesa, a democracia contemporânea, isto é, capitalista, seria uma democracia para os ricos, sendo a igualdade formal apenas o tipo de igualdade desejado pelos capitalistas.

Nesse sentido, a conclusão a que chega Lênin sobre as instituições representativas parece óbvia. O parlamento é uma instituição burguesa, comandada por uma classe hostil, uma minoria exploradora, sendo um instrumento de opressão dos proletários, inteiramente alheio aos interesses destes últimos, diversamente do instituto revolucionário de participação criado no decorrer do processo revolucionário russo – os soviets.

A democracia proletária é *um milhão de vezes* mais democrática que qualquer democracia burguesa. O Poder Soviético é um milhão de vezes mais democrático que a mais democrática república burguesa (LÊNIN, 1980, p. 19).³

Antes mesmo de alguns marxismos terem sido arejados pelos ventos que passaram a soprar no pós-Segunda Guerra Mundial, as reflexões levadas a cabo por Antonio Gramsci assinalam a vitalidade de uma cabeça sempre aberta à incorporação dos novos traços presentes numa realidade social em contínuo (e acelerado) movimento, a exemplo da realidade europeia dos anos 1920 e 1930.

³ A fim de se contrapor à dicotomia leniniana entre democracia burguesa e democracia operária, o líder comunista italiano Enrico Berlinguer afirmaria ser a democracia um valor universal, quando do discurso feito no ano de 1977, em Moscou, durante as comemorações dos sessenta anos da Revolução Russa: “A experiência realizada nos levou à conclusão – assim como aconteceu com outros partidos comunistas da Europa capitalista – de que a democracia é hoje não apenas o terreno no qual o adversário de classe é forçado a retroceder, mas é também o valor historicamente universal sobre o qual se deve fundar uma original sociedade socialista.” (MONDAINI, 2009, p. 116).

O pensador italiano que fundou o Partido Comunista Italiano, em 1921, deu-se conta de que o Estado capitalista não era mais o mesmo que aquele existente nas análises implementadas por Marx durante o século XIX, em particular, aquelas realizadas em torno de 1848. O Estado não se reduzia mais a um aparelho estritamente coercitivo, que se mantinha única e exclusivamente por intermédio do uso da força. Este sofrera um processo de “ampliação”, não sendo mais aquela estrutura “restrita” dos anos mil e oitocentos.

O novo Estado capitalista tornara-se progressivamente um complexo formado por dois planos: a) a “sociedade civil” – plano constituído por instituições responsáveis pela construção da “hegemonia”, do “consenso”; b) a “sociedade política” – plano constituído por instituições responsáveis pela imposição da “dominação”, da “coerção”. Em suma, o Estado havia se tornado “hegemonia revestida de coerção.” (GRAMSCI, 2001, p. 20-21).

Dessa distinção inicial, Gramsci estabelece, como corolário, uma diferenciação entre duas formas possíveis de Estado na contemporaneidade: aquele típico dos países do “Ocidente”, onde há uma relação equilibrada entre “sociedade civil” e “sociedade política”, e aquele próprio das nações do “Oriente”, onde a “sociedade política” é tudo e a “sociedade civil” é gelatinosa (GRAMSCI, 2000, p. 262).

Enquanto no “Oriente”, a luta pela transformação social ainda deveria passar por uma “via insurrecional” (“guerra de movimento”), no “Ocidente”:

Já haveria a possibilidade de uma batalha no campo das ideias, de uma disputa por ‘hegemonia’, pela ‘direção intelectual e moral’ nas ‘trincheiras da sociedade civil.’ (‘guerra de posição’) (GRAMSCI, 2000, p. 24).

Em outras palavras, a existência de uma nova forma estatal trazia consigo a exigência de uma nova maneira de revolucioná-la. A luta pela mudança já poderia ser implementada no âmbito de instituições como a escola, o sindicato, a imprensa etc, tornadas campos de disputa ideológica, de confrontação entre projetos de organização social divergentes.

Dentro desse contexto, nas análises gramscianas, o direito estaria situado *ainda* no plano da “sociedade política”. Isso fica claro quando Gramsci afirma que o “aparelho da coerção estatal [...] assegura ‘legalmente’ a disciplina dos grupos que não ‘consentem’ que o ‘domínio direto’ [...] se expresse no Estado e no governo ‘jurídico.’” (GRAMSCI, 2001, p. 20-21).

Claro está, pois, que o direito não seria espaço de luta por “hegemonia”, de uma “batalha de ideias”, já que seu caráter seria de pura legitimação, no nível da construção da legalidade, das estruturas dominantes do poder capitalista.

Eis, aí, o progresso e o limite contidos nas conclusões presentes na obra do pensador sardo. De uma parte, ele avançou na percepção das estruturas políticas do novo Estado capitalista, das novas relações estabelecidas entre governantes e governados, e das maneiras de transformá-las. De outra parte, ele não conseguiu superar a visão tradicional do direito como instrumento auxiliar de dominação de classe.

Porém, se Gramsci não superou tais barreiras, é inquestionável o fato de que conseguiu lançar as sementes para uma nova visualização do direito com a sua renovada teoria política, deixando a colheita dessa nova visão para futuras gerações do pensamento marxista, como veremos mais à frente.

A condicionar a potencialidade valorativa dos direitos humanos contida no pensamento de Gramsci (o ato de lançamento das sementes), não deve ser ignorado o seu reconhecimento, por meio da lei-

tura da obra do historiador italiano Gaetano Salvemini, durante os anos de cárcere, da dimensão popular da Revolução Francesa, reconhecimento este que se encontra na base da possibilidade futura de “adoção de uma perspectiva dos direitos humanos à maneira do ‘olho do pardal’, em vez de os direitos humanos como governo das leis, à maneira do olho olímpico da águia.” (DAVIDSON; WEEKLEY, 2003, p. 84-85).

Assim, parece-me pertinente afirmar que a obra de Gramsci, como potência, é capaz de impulsionar uma “concepção teórica dos direitos humanos a partir de baixo” – isso, não obstante o fato de este, no período pré-carcerário, ter compartilhado integralmente a crítica feita pelo jovem Marx aos direitos humanos, na **Questão Judaica**:

Gramsci reitera a crítica marxiana à proteção dos direitos do ‘indivíduo burguês egoísta’ – a figura real subjacente ao indivíduo abstrato –, de forma ainda mais incisiva, num famoso ensaio dos primeiros tempos, ‘A soberania da lei’, de 1916. Ele insiste que o Estado baseado na ‘soberania popular’ de um corpo de cidadãos estruturado em direitos era apenas uma ditadura disfarçada de ‘poder legal’; seu objetivo era a proteção da propriedade privada [...] Assim, Gramsci argumentava que a luta da classe trabalhadora para estabelecer laços verdadeiramente humanos numa nova ordem devia substituir o ‘cidadão-indivíduo’ pelo companheiro e as liberdades do primeiro, pela solidariedade do segundo (DAVIDSON; WEEKLEY, 2003, p. 86-87).

O filósofo francês Claude Lefort assinalou com precisão o ponto central do equívoco cometido por Marx em relação aos direitos humanos, numa análise que, de certa forma, pode ser estendida ao entendimento da questão democrática por Lênin. Para Lefort, tal equívoco estaria situado na não percepção de que a descoberta dos direitos humanos e da democracia nasce da luta de classes, dos

movimentos populares e operários, não sendo uma pura invenção da burguesia.

À luz de Marx, os direitos humanos não seriam mais do que uma ilusão política – necessária, mas transitória – existente enquanto a emancipação política não se transformasse em emancipação humana. Com isso, a liberdade de consciência, por exemplo, deixa de ser vista como uma conquista de caráter universal nascida do combate ao Antigo Regime para se transformar em uma simples ficção democrática.

Assim, Marx não se inquieta em demonstrar que os principais enunciados contidos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão são transgredidos na prática, por meio de uma interpretação burguesa da lei – pelo contrário, ele rejeita a própria função da lei escrita, apagando a dimensão da lei enquanto tal.

Marx não consegue ver a dimensão exata da mutação histórica acontecida com o advento do Estado de Direito, no qual o político se transforma à medida que o poder passa a ter de conviver com limites, isto é, o poder começa a ter de se relacionar com uma força exterior a ele – a força do direito.

Mais ainda. A partir do momento em que passou a reproduzir a ideia de que forma e conteúdo estabelecem entre si uma relação de oposição, sendo o direito nada mais do que uma máscara das relações burguesas, Marx pôs o primeiro tijolo na parede que seria erguida entre uma boa parte dos marxistas e a compreensão da luta e conquista de novos direitos, a compreensão de que é na luta por novos direitos que indivíduos e grupos sociais tendem a modificar a trama da sociedade política, sem esperar por uma solução global dos conflitos ou a hora H da conquista do poder.

Ora, de acordo com Lefort, as lutas sociais dos trabalhadores deitam raízes exatamente na consciência do direito e não no objetivo da tomada do poder do Estado. São lutas de minorias políticas diferen-

tes que se percebem unidas em torno da luta por seus direitos, o que atesta a eficácia simbólica da noção de direitos.

Dito de outra maneira, o que une indivíduos e grupos sociais diversos entre si, sem fundi-los num corpo só, é a luta por novos direitos e não a luta pela construção de um poder Uno, a luta pela indeterminação do social, isto é, pela democracia e pelos direitos humanos.

Política dos direitos do homem, política democrática, duas maneiras, pois, de responder à mesma exigência: explorar os recursos de liberdade e criatividade nos quais se abebera uma experiência que acolhe os efeitos da divisão; resistir à tentação de trocar o presente pelo futuro; fazer o esforço ao contrário para ler no presente as linhas de sorte indicadas com a defesa dos direitos adquiridos e a reivindicação dos direitos novos, aprendendo a distingui-los do que é apenas a satisfação do interesse. E quem disser que a tal política falta audácia, que volte os olhos para os soviéticos, para os poloneses, os húngaros, os tchecos ou os chineses em revolta contra o totalitarismo: são eles que nos ensinam a decifrar o sentido da prática política (LEFORT, 1983, p. 69).

O filósofo do direito espanhol Gregorio Peces-Barba também localizou o núcleo do equívoco da recusa dos direitos humanos pelo pensamento marxista no interior da própria obra de Marx, tendo sido Lênin aquele que realizou concretamente tal recusa por meio da sua crítica ferrenha ao sistema político liberal do Estado parlamentar representativo, em nome da ditadura do proletariado, que, na prática, representou a ditadura do partido-vanguarda do proletariado.

Porém, o equívoco original de Marx teria raízes históricas na medida em que, quando da redação de **A Questão Judaica**, o processo de generalização dos direitos humanos encontrava-se apenas nos seus inícios, estando a nascente classe operária desprovida de

direitos políticos essenciais para a construção da luta posterior pelos direitos sociais, a exemplo do sufrágio universal e da liberdade de associação, o que obviamente acarretava a sua marginalização dentro do sistema parlamentar representativo.

Por conseguinte:

[...] O núcleo do erro de Marx é a sua ligação com o modelo histórico dos direitos do homem, que considera como o único possível, a sua incapacidade de compreender o sentido capaz de transformar o conceito e o seu dinamismo, através do qual os direitos escaparam da dependência da classe burguesa que os criou (PECES-BARBA, 1993, p. 76).

Dentro desse contexto, estando a gênese do equívoco marxista em relação aos direitos humanos situada no próprio Marx, devido a razões históricas, resta indagar como um tal ponto de vista continua a pairar sobre a cabeça de certos marxistas (ou de pensadores situados no campo da esquerda radical, de maneira geral), ao invés de estar definitivamente depositado no museu do passado como uma relíquia a ser contemplada.

Neste ponto da discussão, creio que seja oportuna a lembrança de um dos grandes nomes da historiografia marxista e, também, do pensamento de esquerda contemporâneo. Alguém que, nas décadas de 1970 e 1980, polemizou com o estruturalismo anti-humanista althusseriano em nome do princípio da historicidade, da mesma forma que criticou o reducionismo de classe a fim de defender uma das grandes bandeiras dos direitos humanos – o pacifismo. Falo aqui do historiador britânico Edward Thompson.

Em 1975, Thompson daria uma contribuição decisiva para a formação de um novo ponto de vista sobre o direito dentro da tradi-

ção marxista – conflitante com a linhagem marxista-leninista –, ao publicar o livro intitulado *Senhores e Caçadores*.⁴

Então, seu objeto de estudo foi a lei criada na Inglaterra, em 1723, que passava a punir com a pena capital cinquenta novos delitos. Conhecida como “Lei Negra”, a nova lei punia com a pena de morte as pessoas armadas, com o rosto pintado de preto, que fossem flagradas nas florestas, reservas de caça, parques ou cercamentos do território inglês, dando forma a uma clara tentativa do Estado britânico de radicalizar a punição em relação a todos aqueles indivíduos que tentassem afrontar o caráter privado da propriedade.

Nas conclusões desse estudo, Thompson elabora uma concepção do direito divergente em relação às visões liberal e marxista-leninista. Por um lado, questiona a ideia liberal de lei como algo imparcial, que paira acima de todos os interesses sociais, reinante dentro de uma sociedade marcada pelo consenso generalizado. Por outro lado, critica a percepção marxista-leninista de lei como um simples instrumento de dominação de classe, uma parcela da superestrutura determinada pelas necessidades da infraestrutura.

Assim, o equívoco central desse marxismo estaria localizado na redução da lei a um fenômeno estrutural responsável apenas e tão somente pela realização da dominação de classe da burguesia.

[...] Se a lei é manifestamente parcial e injusta, não vai mascarar nada, legitimar nada, contribuir em nada para a hegemonia de classe alguma. A condição prévia essencial para a eficácia da lei, em sua função ideológica, é a de que mostre uma independência frente a manipulações flagrantes e pareça ser justa. Não conseguirá parecê-lo sem preservar

4 O presente trecho é uma versão modificada daquele em que abordo a contribuição de Thompson para o estudo das relações entre sociedade e direito, no artigo “O Direito como Campo de Conflito”, publicado por mim (MONDAINI, 2005), no livro: **Sociedade e acesso à justiça**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2005, p. 67-70.

sua lógica e critérios próprios de igualdade; na verdade, às vezes sendo realmente justa [...] (THOMPSON, 1986, p. 354).

A alternativa apresentada por Thompson em relação ao liberalismo e ao marxismo-leninismo encontra a sua síntese na ideia de que o direito é 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, constituindo assim uma autêntica luta em torno da lei.

Fruto direto da investigação das lutas travadas contra o poder absolutista desde os séculos XVII e XVIII, o ponto de vista construído por Thompson sobre o direito desdobra-se em duas conclusões ao mesmo tempo complexas e contraditórias.

Em primeiro lugar, que à medida que a lei mediava as relações de classe existentes para proveito dos dominantes, ela também mediava essas mesmas relações de classe, impondo restrições às ações dos dominantes, ou seja, se as leis podem disfarçar as realidades do poder, também podem refrear esse poder e conter os seus excessos.

Em segundo lugar, que há uma abissal diferença entre o exercício de um poder extralegal arbitrário e a existência do domínio da lei. A regulação e reconciliação dos conflitos por intermédio do domínio da lei representam, por conseguinte, uma conquista cultural de significado universal, pois que não há comparação, para aqueles que se encontram situados nos setores mais subalternos da sociedade, entre o exercício da força pelos opressores sem mediações legais, por um lado, e o uso da mediação a partir das formas da lei, por outro lado, ainda que tal mediação possa legitimar as relações de classe existentes, cristalizando-as e mascarando-as.

Integrante da mesma tradição historiográfica a que pertenceu Edward Thompson, Eric Hobsbawm afirmou certa feita que os direitos implicam sempre o seu reconhecimento por outras pessoas, nunca

podendo esses deixar de ter a possibilidade de serem assegurados pela ação do homem. Ao contrário de serem abstratos, universais e imutáveis, os direitos estão situados sempre dentro de uma determinada sociedade, que, como todas as sociedades realmente existentes, os reconhece apenas para alguns dos seus integrantes, rejeitando as reivindicações dos outros. Assim, para a visão do historiador, os direitos não existem pairados abstratamente, mas somente onde as pessoas os exigem ou estão conscientes de sua falta.

Nesse sentido, ao serem constituídos por pessoas desfavorecidas dentro da ordem capitalista, os movimentos operários sempre tiveram de se preocupar com a exigência de proteção individual e social dos seus integrantes, desempenhando, com isso, um importante papel no desenvolvimento dos direitos humanos – isso, acrescentando ao conteúdo individual originário dos direitos do homem elementos de natureza coletiva.

De toda forma, claro está para o historiador britânico que nem mesmo o núcleo originário individual dos direitos do homem, construído no curso do século XVIII, pode ser denominado de exclusivamente burguês.

[...] Não os tratarei somente como direitos ‘burgueses’, tanto porque eles tiveram nítida influência que ultrapassou os limites de apoio ao liberalismo burguês – um bom exemplo é o *Rights of Man*, de Tom Paine – quanto também porque muito dos direitos formulados no contexto final do século XVIII ainda correspondem ao que a maioria das pessoas nas sociedades modernas desejam e precisam (HOBSBAWM, 1987, p. 415).

A abolição dos direitos dos trabalhadores pré-revolução industrial durante o século XIX, direitos estes que faziam parte daquilo que Thompson denominou de “economia moral”, no bojo da ofen-

siva do modo de produção capitalista, explica em parte o fato de os teóricos do movimento operário do período – incluso aí com destaque Marx – não apenas não terem falado a linguagem dos direitos humanos, mas também terem sido abertamente hostis em relação a estes. No entanto, permanece inexplicável o posicionamento daqueles socialistas, marxistas em particular, que, após tudo aquilo que aconteceu de positivo (a edificação do Estado democrático de direito e do Estado social em inúmeras partes do mundo) e de trágico (as experiências nazista, fascista e comunista) no decorrer do século XX, continuam a ignorar ou questionar asperamente os direitos humanos.

Duplamente inexplicável se levarmos em consideração o fato de que, ainda no século XIX, a maioria dos movimentos operários “ainda funcionava dentro da estrutura das Revoluções francesa e norte-americana”, isto é, “lutavam pelos direitos dos trabalhadores à plena cidadania, mesmo que esperassem continuar a lutar por algo mais”. Ademais:

[...] Eles deram força especial a esta luta pelos direitos do cidadão porque sua maioria era composta de pessoas que não usufruíam desses direitos, e porque mesmo aqueles direitos legais e liberdades civis, que eram aceitos na teoria, eram contestados na prática pelos adversários dos trabalhadores [...] Entretanto, como sabemos, o verdadeiro direito de expressão e reunião [...] teve de ser obtido através de uma série de ‘lutas pela liberdade de expressão’ ou manifestações de massa. Foram semelhantes as lutas pelo efetivo direito a uma livre imprensa popular, ou radical. A contribuição mais importante dos movimentos operários do século XIX aos direitos humanos foi demonstrar que eles exigiam uma grande amplitude e que tinham de ser efetivos na prática tanto quanto no papel. Esta foi, naturalmente, uma contribuição importante e crucial (HOBSBAWM, 1987, p. 419).

Concomitantemente, o movimento operário conseguiu levar os direitos humanos para além dos seus limites iniciais, fazendo com que fosse rompida a camisa-de-força individualista de natureza político-jurídica que os mantinha confinados desde o século XVIII.

Foi assim que o movimento operário acabou por realizar uma luta tanto no sentido individual como no social, tornando-se o verdadeiro herdeiro do iluminismo racionalista do século XVIII, pois que passou a levantar, mais do que qualquer outra força social, a bandeira revolucionária da liberdade, igualdade e fraternidade, junto à da emancipação dos homens.

Com isso, o movimento operário acabou forçando, na teoria e na prática, o repensar dos direitos humanos dentro da nova sociedade capitalista, já que os modernos sistemas de bem-estar social surgiram em função da existência e exigências das classes trabalhadoras.

O historiador estadunidense Geoff Eley compartilhou e levou adiante a análise de Hobsbawm sobre as relações existentes entre o operariado e os direitos humanos, ao defender a tese de que os mais importantes ganhos das sociedades em termos democráticos, durante a moderna história europeia, deram-se por meio de processos revolucionários liderados pelas forças de esquerda.

[...] A história da esquerda sempre foi a luta pela democracia contra sistemas de desigualdade que limitam e distorcem, atacam e reprimem, e por vezes chegam mesmo a tentar liquidar completamente o potencial humano (ELLEY, 2005, p. 17).

Não sendo uma dádiva, nem algo assegurado para sempre, a democracia traz em si a exigência de conflito. No último quartel do século XIX, no continente europeu, tal conflito pela democracia foi forjado e impulsionado pelos partidos populares democráticos, em

particular os partidos socialistas de massas, que desafiaram a ordem político-social capitalista reinante.

Não obstante as insuficiências das bandeiras socialistas, por exemplo, em relação às questões ambientais e de gênero –, os alicerces da democracia europeia foram implantados por esta esquerda histórica que construiu as suas lutas ao redor da defesa dos interesses classistas dos trabalhadores.

Porém, por estarem sempre em movimento as fronteiras da democracia, a esquerda socialista acabou vendo a sua política de classe ser ultrapassada pela imaginação da esquerda pós-1968. Dito de outra maneira, para além da crítica socialista ao capitalismo, as esquerdas expandiram as fronteiras da política, inventaram novos territórios da prática democrática, após a entrada em cena dos movimentos pós-1968: feministas, ambientalistas, militantes gays etc. Por meio da democracia participativa e das ações diretas extraparlamentares, as energias liberadas em 1968 tanto empurraram a democracia para novos territórios de luta como jogaram as esquerdas socialistas para o berço do tradicionalismo.

Portanto, para Elley, nas conclusões do livro, significativamente intitulado “Forjando a Democracia”, neste início de século XXI, mais do que se identificar com o socialismo, a esquerda se identificaria com as exigências mais amplas de democracia, o que não implica a desconsideração dos argumentos socialistas para a construção de uma democracia radical.

[...] o livro tenta situar essa tradição – o *socialismo* em suas várias formas entre os anos 1860 e o presente – no contexto maior das lutas pela democracia, porque *esse* contexto mostra melhor as grandes conquistas e as angustiantes limitações da tradição socialista. Ademais, ao identificar ‘a esquerda’ não com o socialismo, mas com a estrutura maior e mais exigente da democracia, em todas as suas peculiares

dimensões sociais, econômicas, culturais e pessoais, talvez seja possível controlar as implicações restritivas das crises do socialismo durante o último terço do século XX. Se o socialismo foi essencial para as melhores conquistas da democracia, insisto, o fato é que as possibilidades da democracia sempre superaram o alcance do socialismo. Isso se torna especialmente claro no período que se inicia em 1968 (ELLEY, 2005, p. 571-572).

3 CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, talvez seja oportuno retornar às análises empreendidas por Marx acerca dos direitos humanos, por meio da competente interpretação levada a cabo pelo filósofo húngaro István Mészáros.

Num texto escrito no final dos anos 1970 sobre a relação existente entre marxismo e direitos humanos – texto este no qual a *Questão Judaica* não é citada uma única vez! –, o discípulo de Lukács afirma que o núcleo central da crítica marxiana aos direitos humanos residiria na “contradição fundamental entre os ‘direitos do homem’ e a realidade da sociedade capitalista, em que se crê que esses direitos estejam implementados” – contradição esta inscrita na própria estrutura social capitalista, sendo, pois, insolúvel nos marcos da ordem do capital.

Assim, o alvo principal da polêmica de Marx seria a “ilusão jurídica liberal”, responsável pela construção de um “postulado legalista-formal”, reconhecedor do direito de acesso igualitário à propriedade, mas que, em última instância, estaria assentado no vazio. De fato, ao invés de direcionados aos direitos humanos em si, os canhões de Marx estariam voltados contra a noção de que, na base de todos os direitos humanos, encontrar-se-ia o direito à propriedade privada:

[...] Não há, portanto, uma oposição **apriorística** entre o marxismo e os direitos humanos: pelo contrário, Marx na verdade nunca deixou de defender “**o desenvolvimento livre das individualidades**”, em uma sociedade de indivíduos **associados** e não antagonicamente apostos (condição necessária para a existência tanto da ‘liberdade’ quanto da ‘fraternidade’), antecipando simultaneamente ‘o desenvolvimento artístico, científico etc. de indivíduos emancipados e com meios criados para todos eles’ (condição necessária para a igualdade verdadeira) [...]. (MÉSZÁROS, 2008, p. 161, grifo nosso).

Nesse sentido, para Mézáros, Marx não é um “inimigo dos direitos humanos”, da mesma forma que está longe de ser um “determinista grosseiro”, tendo sido capaz de reconhecer a possibilidade de estes voltarem-se contra o próprio metabolismo social capitalista. Posto isso, não há como não se chegar à conclusão de que “a legitimação de uma alternativa socialista para a forma capitalista de intercâmbio social não pode ignorar a questão dos direitos humanos”.

Realizadas quando o mundo ainda vivia sob a Guerra Fria, o neoliberalismo iniciava a sua ofensiva e ninguém imaginava o fim do socialismo soviético, as reflexões de Mézáros contidas no artigo aqui citado (ainda que concluídas com o preocupante senão de que, na “fase mais adiantada da sociedade comunista”, “a questão da efetivação de direitos, mesmo que sejam direitos humanos, não pode nem precisa emergir”) servem de incentivo a todos aqueles que conseguem perceber, na luta pela afirmação dos direitos humanos (e pela radicalização da democracia), um espaço de resistência anticapitalista.

REFERÊNCIAS

DAVIDSON, Alastair; WEEKLEY, Kathleen. Gramsci e os direitos do homem. In: COUTINHO, Carlos Nelson ; TEIXEIRA, Andréa de Paula (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 83-97.

ELEY, G. **Forjando a democracia: a história da esquerda na Europa, 1850-2000**. São. Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2.

_____. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

HOBSBAWM, E. O operariado e os direitos humanos. In: _____. **Mundos do trabalho**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 409-431.

LEFORT, C. **A invenção democrática**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LÊNIN, V. A Revolução Proletária e o Renegado Kautsky. In: **OBRAS escolhidas**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1980, p. 1-75. v. 3.

MARX, K. **A Questão Judaica**. São Paulo: Centauro, 2005.

MÉSZÁROS, I. Marxismo e direitos humanos. In: _____. **Filosofia, ideologia e ciência social**. Ensaios de negação e afirmação. São Paulo: Boitempo, 2008, p.157-68.

MONDAINI, Marco. (Org.). **Democracia, valor universal**: Enrico Berlinguer. Brasília,DF: Fundação Astrojildo Pereira ; Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

MONDAINI, Marco. O Direito como Campo de Conflito. In: _____. **Sociedade e acesso à justiça**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2005, p. 55-71.

PECES-BARBA, G. **Teoria dei diritti fondamentali**. Milano: Giuffrè Editore, 1993.

THOMPSON, E. **Senhores e caçadores**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

SEGUNDA PARTE

5 REDUÇÃO DA POBREZA E DA DESIGUALDADE DE RENDA NO NORDESTE: SUBSÍDIOS PARA APROFUNDAR A DISCUSSÃO

Ana Cristina de Souza Vieira

1 INTRODUÇÃO

Olhar para o Brasil, tentando entender a realidade do povo com o qual os assistentes sociais trabalham cotidianamente, exige um esforço de conhecer e entender as diferenças, seus contrastes, as contradições que expressam as particularidades da consolidação do modo de produção capitalista em suas diversas regiões; ler além das aparências, buscando entender as mudanças que se processam entre os segmentos mais pobres da população. O desenvolvimento de um projeto conjunto entre unidades de ensino das regiões Norte (UFPA) e Nordeste (UFPE) vem contribuindo para conhecer essas duas áreas consideradas as de maior pobreza e desigualdade de renda no país. Este texto se propõe a focalizar a região Nordeste, discutindo as mudanças que nela vêm se processando, considerando a desigualdade e a pobreza, a partir de uma reflexão orientada pelo materialismo histórico dialético.

Partimos da compreensão de que a desigualdade de renda é gerada pelo modo de produção capitalista, quando a riqueza produzida é apropriada diferentemente pelos detentores dos meios de produção e pelos trabalhadores, gerando a pauperização dos que só

têm a sua força de trabalho para garantir a própria sobrevivência e de sua família. Discordamos da perspectiva de que a desigualdade e a pobreza têm raízes individuais e relacionadas a características pessoais, decorrentes de opções dos sujeitos, entre as quais, a de não trabalhar, a de viver no ócio, como na fábula da cigarra e da formiga. Podemos encontrar, nas opções desenvolvimentistas adotadas por governos brasileiros desde os anos 1930, os determinantes dessa maior pobreza existente nas regiões Nordeste e Norte, desde que o Sul e o Sudeste do país foram escolhidos para sede de grandes investimentos industriais e para alocação de grandes obras de infraestrutura de energia, estradas, entre outras.

Entretanto, mesmo reconhecendo a lei geral de caráter tendencial do capitalismo, concordamos com Netto e Braz (2006, p. 138) quando afirmam que “a análise da relação riqueza/pobreza mostra grandes diferenças nas várias economias nacionais.” Dependendo da força das lutas dos trabalhadores, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, da estruturação do sistema de proteção social, pode-se ter relações mais desiguais ou mais igualitárias num país e/ou dentro dele.

Segundo Netto (2007, p. 142, grifo nosso):

Nas sociedades em que vivemos – vale dizer, formações econômico-sociais fundadas na dominância do modo de produção capitalista –, pobreza e desigualdade estão intimamente vinculadas: é constituinte insuprimível da dinâmica econômica do modo de produção capitalista a **exploração**, de que decorrem a **desigualdade e a pobreza**. No entanto, os **padrões** de desigualdade e de pobreza não são meras determinações econômicas: relacionam-se, através de mediações complexas, a determinações de natureza político-cultural; prova-o o fato incontestado dos diferentes padrões de desigualdade e de pobreza vigentes nas várias formações econômico-sociais capitalistas.

Se a “questão social” refere-se à exploração do assalariado pelo capital e à luta política do movimento operário contra essa exploração e suas múltiplas expressões, como bem expressa Castelo (2010, p. 85), podemos pensar que essa exploração pode assumir diferentes formas e dimensões, e as lutas do movimento podem expressar-se mais fortemente ou não ter força. Dessa forma, a desigualdade e a pobreza podem ser maiores ou menores, mais intensas ou não, dependendo da exploração e da luta para seu enfrentamento.

Reduzir o combate à pobreza das massas populares “a questões assistencialistas e administrativas, passando ao largo da raiz do problema – a propriedade privada e a produção da mais-valia”, expressa uma ação política da burguesia contra o pauperismo absoluto e relativo da classe operária. Significa limitar o combate às desigualdades sociais “à esfera da distribuição e da retórica ética e moralista da pobreza (CASTELO, 2007).

2 CRESCIMENTO ECONÔMICO E AS NECESSIDADES SOCIAIS NO NORDESTE

Buscamos aprofundar nosso conhecimento sobre a questão social e a garantia de direitos na região Nordeste, nesse momento em que o país parece estar numa ilha isolada, quase imune às consequências das crises sucessivas do capitalismo, nessa última década, que abatem duramente países da Europa, da América do Norte, da Ásia. Em meio à instabilidade desse período, os dados mostram que no Brasil está havendo crescimento, não há estagnação, e inclusive o Nordeste está crescendo.

A Carta capital de 7 de dezembro de 2011 tem como matéria de capa *O Nordeste avança* (2011) O texto afirma:

Com obras por todo lado, a região vive a segunda onda de expansão. Se a partir de 2004 a economia nordestina ganhou impulso com os programas sociais tipo Bolsa Família e a política de recuperação do salário mínimo e das aposentadorias rurais, agora são os grandes projetos de investimento a puxar o crescimento acima da média nacional. No ano passado o PIB regional deu um salto de 7,9% (ante 7,5% do PIB nacional) e deverá crescer 3,8% neste ano, segundo projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

A importância dos projetos de desenvolvimento em detrimento dos programas de transferência de renda nesse crescimento do PIB nordestino é destacada por economistas:

O Bolsa Família, por exemplo, não tem o mesmo peso que teve nos anos anteriores. “O PIB do Nordeste não teria por que crescer a partir de 2011 mais do que a média nacional se dependesse apenas das políticas de transferência de renda, ainda que no caso do salário mínimo permaneça algum efeito. Iríamos crescer, porém, a diferença (em relação a outras regiões) diminuiria muito”, diz o economista Alexandre Rands, professor da Universidade Federal de Pernambuco (O Nordeste..., 2011, p. 46).

Para Tânia Bacelar, segundo a mesma reportagem, “agora o grande impacto vem dos investimentos voltados para infraestrutura, como a Transnordestina, além das obras de preparação para a Copa (O Nordeste..., 2011, p. 46)”.

Nesse movimento de crescimento, há também um processo de ascensão econômica da população nos últimos anos. Segundo Marcelo Neri, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em matéria de Paduan (2011) na Revista Exame, tem havido um crescimento do que ele denomina de classe média, mas

“não foi só a classe C que “engordou”. Toda a pirâmide econômica se moveu

para cima” (PADUAN, 2011)¹.

Deve-se registrar que a compreensão de classes baseia-se na renda mensal, de acordo com a tabela 1, que mostra como Neri (2012) classifica as famílias. Queremos destacar alguns pontos dessa classificação, principalmente que na Classe E, a de mais baixo rendimento, encontram-se tanto pessoas sem renda quanto pessoas com a renda mensal de R\$1.085, sem levar em consideração aí, a quantidade de pessoas de cada família, ou seja, quantos vivem desse rendimento².

Tabela 1 - Definição das classes econômicas. Renda total de todas as fontes. Limites (preços 2011), FGV e IBGE.

CLASSE	IBGE	FGV
	Renda mensal	Renda mensal
CLASSE A	Mais de R\$ 6.745	Mais de R\$ 9.050
CLASSE B	R\$ 5.174 e R\$ 6.745	R\$ 6.941 a 9.050
CLASSE C	R\$ 1.200 e R\$ 5.174	R\$ 1.610 a 6.941
CLASSE D	R\$ 751 e R\$ 1.200	R\$ 1.008 a 1.610
CLASSE E	Até R\$ 751	Até R\$ 1.008/ mês

Fonte: Neri, 2012, p. 44

1 Essa afirmação foi publicada na Revista Exame, em 29 de junho de 2011, intitulada Classes A e B: o mercado que mais cresce – são 20 milhões de ricos.

2 Essa classificação tem no outro extremo da classificação, as pessoas de Classe A, aí incluídas desde banqueiros, grandes industriais e proprietários de terras no país, como Eike Batista, oitava fortuna no mundo, até trabalhadores assalariados, como professores universitários no final de carreira. Ou seja, a Classe A abrange uma variedade de sujeitos de condições absolutamente diferentes.

Segundo a citada Revista Exame, há significativas diferenças regionais no país, mesmo entre os que estão numa mesma classe. A população de alta renda do Sudeste é de 61% do total dessa faixa, enquanto no Nordeste é de apenas 13% e na Região Norte, somente 4% do total do Brasil. Entre as 5 capitais mais pobres do país está Belém, com 11% de habitantes das classes A e B. As outras mais pobres são Maceió, Manaus, Fortaleza e Boa Vista. Entre os estados mais pobres, um está no Norte – Roraima – e os outros quatro estão no Nordeste: Piauí, Maranhão, Ceará e Alagoas.

Estudo feito por Araújo (2005), com base no Censo 2000, afirma que entre as metrópoles brasileiras, Recife e Belém tinham as menores rendas *per capita*. No Recife estava a maior desigualdade: a renda média dos 20% mais ricos era 43,6 vezes maior do que a dos 20% mais pobres, em 1991, relação que aumentou para 50,9 vezes em 2000 (neste último ano, R\$ 1.424,00 dos mais ricos em contraste com apenas R\$ 28,00 dos mais pobres). Em Belém, essa desigualdade era ligeiramente menor: R\$ 1.088,00 e R\$31,00. A proporção da renda originada de transferências governamentais (aposentadorias, pensões e programas oficiais de auxílio, como bolsa-escola, seguro-desemprego) em 2000 era de 19,2% em Recife e 14,8% em Belém, enquanto em São Paulo era praticamente a metade: 8,3%. O **Índice de Gini**³ colocava a cidade do Recife com a maior desigualdade – 0,68 – no ano de 2000, próximo a Fortaleza e Salvador, com 0,66, e Belém, com 0,65 (ARAÚJO, 2005: 6).

Dez anos depois, especula-se sobre as mudanças que se processaram na região Nordeste, inclusive quanto à redução da pobreza e desigualdade de renda. Verifica-se que, ainda que esses processos tenham ocorrido, levando o brilho ao olhar dos mais necessitados que ascenderam, como afirma Neri (2012), a região ostenta a maior

3 O máximo de desigualdade é representado pelo valor 1,0 (um).

quantidade de pobres do país, em decorrência das opções históricas do Governo Federal.

A Nota MDS sobre o perfil da extrema pobreza com base nos dados preliminares do Censo 2010 (BRASIL, 2011b)⁴, aponta dados no país. São 16.267.197 de pessoas em extrema pobreza, considerando aquelas que vivem com rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* de até R\$70,00, totalizando 8,5% da população. Na região Nordeste está 59,1% desse total, ou seja, a maioria de quem está em pior situação econômica está nessa região. As regiões Norte e Sudeste concentram, cada uma, cerca de 17% dessas pessoas em extrema pobreza. A região Sul tem apenas 4% desses sujeitos e o Centro-Oeste apenas 3%.

Na Região Nordeste, entre as pessoas extremamente pobres, 26,9% vivem na área rural, o que significa que a maioria delas vive em área urbana. Cerca de 40% tem até 14 anos de idade e 47,5% até 19 anos, o que aponta uma concentração da extrema pobreza entre crianças e jovens. Finalmente, 75% são pretos e pardos, o que mostra o peso da raça/etnia combinada com a questão de classe.

A Fundação Getúlio Vargas publicou o resultado de uma pesquisa coordenada por Marcelo Neri (2010, p. 10-11)⁵ sobre o que ele denomina a nova classe média. Segundo o autor:

A desigualdade de renda no Brasil vem caindo desde 2001. Entre 2001 e 2009, a renda per capita dos 10% mais ricos aumentou 1,49% ao ano, enquanto a renda dos mais pobres cresceu a uma notável taxa de 6,79% por ano. Nos demais BRICS a desigualdade embora mais baixa, segue subindo... O Brasil está prestes a atingir o seu menor nível

4 Publicada em 02 de maio de 2011, disponível em http://www.brasilsemmiseria.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/perfil_extrema_pobreza.pdf, acesso em 27 de março de 2012.

5 O livro foi publicado com o título **A nova classe média: o lado brilhante dos pobres**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

de desigualdade de renda desde registros iniciados em 1960. Na verdade a desigualdade no Brasil permanece entre as dez maiores do mundo, e levaria 30 anos no atual ritmo de crescimento para atingir níveis dos Estados Unidos, porém isso significa que existem consideráveis reservas de crescimento pró-pobres, que só começaram a ser exploradas na década passada.

Sobre a temática das mudanças nas condições de vida dos brasileiros Neri (2012, p. 26) aponta que:

A nova classe média constrói seu futuro em bases sólidas que sustentam o novo padrão adquirido. Isto é o que chamamos de lado brilhante dos pobres. Mais do que frequentar templos de consumo, o que move a nova classe média é a produção. Carteira de trabalho é o seu principal símbolo. Famílias com menos filhos, investindo mais na educação deles. A nova classe média nasce a partir da recuperação de atrasos tupiniquins. Ela é filha da volta do crescimento com a redução da desigualdade, que como mostramos aqui continua em queda.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) também aponta em vários estudos que vem publicando essa redução da pobreza e da desigualdade. Osório et al. (2011) analisam para os anos 2004 e 2009, as características e as condições de vida dos extremamente pobres (famílias de renda domiciliar *per capita* menor que R\$ 67,00 em 2009), dos pobres (renda entre R\$ 67,00 e R\$ 134,00), dos vulneráveis à pobreza (R\$ 134,00 a R\$ 465,00) e dos não pobres (superior a R\$ 465,00). Na sinopse do trabalho⁶ indicam:

6 Os autores trabalham com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, em 2004 e 2009.

A primeira conclusão é que, a despeito da notável redução na pobreza extrema e não extrema, a distribuição relativa geográfica, etária, racial e educacional da pobreza pouco mudou. A segunda conclusão é que as principais mudanças no perfil da pobreza brasileira no período 2004-2009 decorrem: *i*) do crescimento econômico com distribuição via inclusão no mercado de trabalho; *ii*) dos aumentos reais do salário mínimo, que levaram à quase erradicação da pobreza extrema e até da pobreza entre famílias com idosos; e *iii*) da expansão da cobertura e do valor das transferências via de escape da extrema pobreza ou da pobreza. (OSÓRIO et al, 2011, p .5).

Em relação à distribuição da pobreza, levantam a questão de que “é razoável supor que áreas específicas apresentem perfis de pobreza bem distintos do perfil nacional” (OSÓRIO et al., 2011, p. 7), apesar de trabalharem os dados em termos nacionais. Apontam que:

De 2004 a 2009, a população total cresceu, mas apenas a não pobre a acompanhou, e as populações das faixas de renda mais baixas diminuíram de tamanho. A parcela da população vivendo com menos do que um salário mínimo *per capita* diminuiu de 71% para 58%. Ainda assim, em 2009, restavam no Brasil cerca de 9 milhões de extremamente pobres⁷ ou 4,7% da população; e os pobres chegaram a quase 18 milhões, 9,4% dos brasileiros; logo, por volta de 27 milhões de brasileiros, 14% da população viviam com menos de R\$ 134,00 por mês (OSÓRIO et al, 2011, p. 17).

Ou seja, os resultados mostram a redução da pobreza ainda que sejam apontadas limitações relacionadas à base de dados. Conside-

⁷ Para os autores, a extrema pobreza tem como teto de rendimento *per capita*, R\$67,00. Note que os dados diferem dos apresentados na Nota do MDS de 2011 (baseada nos dados preliminares do Censo 2010), segundo a qual havia no país 16 milhões de pessoas em extrema pobreza, consideradas as que vivem com até R\$70,00 de renda familiar *per capita*.

rando o tamanho dos municípios, os estratos de renda do estudo, e as cinco macrorregiões do país, a pesquisa aponta que:

Entre as famílias rurais dos municípios pequenos, a incidência de pobreza extrema era mais de duas vezes superior à média nacional, e estas famílias representavam mais de um terço daquelas extremamente pobres do Brasil. (OSÓRIO et al, 2011, p. 39).

Mostra ainda que:

As zonas rurais dos municípios pequenos do Nordeste destacam-se como prioridade: além de grande parte da população local ser extremamente pobre, reúnem uma grande parcela do total de pobres extremos do Brasil. As áreas urbanas dos pequenos municípios nordestinos também se destacam da mesma forma; portanto, a ênfase nos municípios pequenos do Nordeste é uma estratégia que pode levar a política de combate à pobreza extrema a grandes ganhos de efetividade. Nas zonas urbanas do Sudeste e dos grandes municípios nordestinos, a incidência da pobreza extrema não é tão alta, mas a grande concentração da população brasileira nestas faz com que uma parte substantiva dos extremamente pobres se concentre. Já nos municípios pequenos do Norte e nas zonas rurais dos grandes municípios do Nordeste, a incidência é elevada, mas não o peso da população extremamente pobre local no total nacional (OSÓRIO et al., 2011, p. 39-40).

Merece destaque que Osório et al analisaram os tipos de famílias comumente encontradas em condições de extrema pobreza e concluíram que a maioria se enquadra em uma dessas situações: seus membros são produtores agrícolas, ou a família é composta por pequenos empreendedores e empregados informais, ou é integrada

por desocupados e inativos. Entre as famílias nessa última situação, em que o acesso a alguma renda decorre da vinculação a programas de transferência de renda, a tendência é a permanência no extrato dos extremamente pobres, pois apenas o acesso a programas como o Bolsa Família não pode colocar em outro extrato seus membros, a não ser que alguém esteja conectado ao mercado de trabalho, à previdência, ou seja, beneficiário do Benefício de Prestação Continuada (BPC) no valor de um salário mínimo.

Outro trabalho do IPEA, elaborado por Souza e Osório (2011), traz dados importantes sobre a distribuição espacial da pobreza no território nacional. Os autores mostram que:

Desde o início dos anos 1980, a renda domiciliar *per capita* cresceu em ritmo muito mais rápido no Brasil não metropolitano, sendo que mais de 60% deste crescimento derivou da contribuição da renda do trabalho. Por outro, nas regiões metropolitanas (RMs), cerca de dois terços do aumento da renda resultou da expansão da Previdência Social. No período 1981-2009, a redução da desigualdade entre as grandes metrópoles e o restante do Brasil respondeu por 51% da queda total da desigualdade; no período 1995-2009, por 20%. Caso não tivesse havido esta convergência, a desigualdade de renda em 2009 seria aproximadamente 10% maior que a observada (SOUZA e OSÓRIO, 2011, p. 5).

O texto mostra que a diminuição da pobreza não foi uniforme no país, devido a um menor crescimento econômico das grandes metrópoles, em função da distribuição espacial das atividades produtivas. Nas regiões metropolitanas houve, nas três últimas décadas, o crescimento do desemprego e a redução da remuneração, ao contrário do que ocorreu no Brasil não metropolitano, onde há uma dinâmica econômica em acelerado desenvolvimento, com crescimento

de oportunidades de trabalho com remuneração média crescente, e onde ocorre redução da desigualdade. Afirmam os autores:

De 1981 a 2009, a renda domiciliar *per capita* média real no Brasil não metropolitano cresceu R\$ 250,00, ou seja, duas vezes o crescimento nas RMs. A maior parte do crescimento da renda fora das RMs (61%) veio do aumento da renda do trabalho. Em contraste, nas RMs, dois terços do aumento da renda foram devidos ao aumento do número de beneficiários e dos valores transferidos pela Previdência Social, enquanto a remuneração do trabalho caiu e o desemprego e a informalidade aumentaram. No período 1995-2009, se não fosse a contribuição das transferências previdenciárias, principalmente via aumento do número de beneficiários, a renda média real dos habitantes das RMs teria caído (SOUZA E OSÓRIO, 2011, p. 30).

Para os moradores das grandes metrópoles, a redução do crescimento e a conseqüente redução das condições de emprego e salário têm gerado pessimismo e desconfiança no futuro, enquanto nas grandes cidades não metropolitanas tem havido ampliação das possibilidades de trabalho e de melhoria de condições de vida. No Nordeste, duas cidades chamaram nossa atenção no último ano: Caruaru, em Pernambuco, e Campina Grande, na Paraíba. Em ambas, é visível a mudança, com novas obras de infraestrutura, crescimento de construção de prédios modernos de alto valor e ampliação local. Sugere isso um dinamismo que merece ser melhor estudado, em termos da redução da pobreza e da desigualdade de renda.

Os estudos e reportagens que serviram de base à nossa discussão sobre as mudanças na pobreza e na desigualdade apontam de forma praticamente unânime, a redução da pobreza e da desigualdade de renda no país, com dados referenciados em valores monetários, classificando as famílias por faixas de renda.

Na tradição marxista há que se considerar a distinção entre pobreza absoluta e pobreza relativa, para analisar as mudanças atuais na realidade brasileira. A pauperização absoluta, segundo Netto (2010, p. 143), “registra-se quando as condições de vida e trabalho dos proletários experimentam uma degradação geral: queda do salário real, aviltamento dos padrões de alimentação e moradia, intensificação do ritmo de trabalho, aumento do desemprego”. Já a pauperização relativa:

Pode ocorrer mesmo quando as condições de vida dos trabalhadores melhoram, com padrões de alimentação e moradia mais elevados; ela se caracteriza pela redução da parte que lhes cabe do total dos valores criados, enquanto cresce a parte apropriada pelos capitalistas. (NETTO, 2010, p. 143).

Podemos considerar a hipótese de que não está havendo aumento da pobreza absoluta no país, ainda que essa ideia expresse uma média e que haja diferenças no território, que não haja homogeneidade nessa afirmação. Quanto à pobreza relativa, ainda que os dados apontem redução da desigualdade, há que se afirmar que essa redução não tira o país da situação de um dos campeões de desigualdade no mundo.

A tabela 2 mostra o Brasil, comparando-o com os mais desiguais. A título de comparação, o Azerbaijão é o país onde o Índice de Gini⁸ é o menor no mundo, ou seja, onde a desigualdade de renda entre ricos e pobres é menor (0,168), e a Dinamarca é o segundo país com menor Índice de Gini (0,247), o que significa que a renda dos mais ricos é 24,7 vezes a dos mais pobres). Pelo Relatório do Desenvolvimento Humano de 2010, o Brasil deixou o grupo dos dez mais desiguais, ocupando agora o 11º lugar, mas os mais ricos têm uma

⁸ No Relatório do Desenvolvimento Humano, o Índice de Gini é apresentado com valores de 1 a 100.

renda 53,9 vezes maior do que os mais pobres. Para uma das maiores economias do planeta, ele se coloca aqui entre países africanos e sulamericanos que estão em outro patamar de desenvolvimento.

Tabela 2 - Países mais desiguais do mundo, RDH/PNUD 2010, 2011

País	Índice de Gini 2010*	Ranking 2010	Índice de Gini 2011**
Namíbia	74,3	1º	Sem dado
Comores	64,3	2º	64,3
Botsuana	61,0	3º	Sem dado
Belize	59,6	4º	Sem dado
Haiti	59,5	5º	59,5
Angola	58,6	6º	58,6
Colômbia	58,5	7º	58,5
África do Sul	57,8	8º	57,8
Bolívia	57,2	9º	57,3
Honduras	55,3	10º	57,7
Brasil	55,0	11º	53,9

Fonte: *RDH 2010/PNUD e **HDR 2011/UNDP.

Netto (2010, p. 139) apontava que em 1999 os 10% mais ricos se apropriavam de 47,4% da renda nacional, cabendo aos 50% mais pobres apenas 12,6% dela. Apresenta dados de Pochmann, segundo os quais, os mais ricos se apropriam de uma renda 66 vezes maior do que a dos mais pobres (sem indicar a que ano Pochmann se refere). Hoje, de acordo com o Índice de Gini apresentado na Tabela 2, não se pode afirmar que a redução da desigualdade representa uma significativa diferença: os mais ricos se apropriam de uma renda 55 vezes maior do que a dos pobres.

Considerando que a cidadania passou a fazer parte das conquistas dentro do capitalismo, gerando **direitos** que representaram o reconhecimento do trabalho como interlocutor, contrariando o capitalismo, torna-se relevante avaliar, particularmente nos contextos de ajuste com contenção de investimentos públicos, as condições de acessibilidade dos pobres aos serviços básicos, suprimento de água, esgoto sanitário, coleta de lixo, saúde e educação. Estes itens possuem forte peso no orçamento não monetário das famílias de baixa renda, sendo, dessa forma, relevantes para fins de complementação de renda dos pobres (SOARES, 2003, 40-41).

Segundo Yamamoto e Carvalho (1982), Marx distingue o segmento do exército industrial de reserva considerando como:

‘Pauperismo oficial’ – aquele segmento da classe trabalhadora que perdeu a base da obtenção de seus meios de vida, isto é, a venda de sua força de trabalho – tais serviços deixam de ser complementares, tornando-se vitais, embora não suficientes, diante da inexistência de outros meios de sobrevivência (IAMAMOTO; CARVALHO, 1982, p. 130).

Os direitos sociais estão sendo respeitados no Nordeste, diante dos dados apresentados anteriormente? Primeiro, direitos sociais são recentes na realidade brasileira, como direitos reconhecidos, aqueles que são garantidos a todos os cidadãos. E mesmo considerando que a Constituição de 1988 assegurou um novo patamar de direitos universais, estes estão sendo negados com as políticas sociais focalizadas, não universais, com dotação orçamentária insuficiente, abaixo do que países mais pobres vêm alocando em áreas sociais. E esses direitos não deveriam ser apenas para os extremamente pobres, pois, mesmo quem escapa desse patamar precisa da garantia destes, de políticas sociais (realizadas com impostos arrecadados via trabalho excedente e até do trabalho necessário).

Como percebemos a negação de direitos? Salvador (2010), referindo-se à questão tributária, afirma que, ao longo do governo FHC, foi mantida a Constituição, com os direitos inscritos pelo movimento da sociedade, mas:

Ao longo do governo FHC foi sendo alterada a legislação infraconstitucional, solapando ou tornando nulos os princípios básicos da reforma tributária realizada na Constituição de 1988, agravando as distorções e, sobretudo, aprofundando a regressividade do sistema tributário brasileiro...uma verdadeira contrarreforma tributária, conduzida de forma sorrateira. As modificações ocorreram nas leis ordinárias e nos regulamentos tributários, que transferiram para a renda do trabalho e para a população mais pobre o ônus tributário, alterando o perfil da arrecadação (SALVADOR, 2010 p. 618).

Podemos transpor essa linha de raciocínio para outras áreas de política social, pois os direitos continuam existindo, mas novas legislações infraconstitucionais os restringem, assim como também o orçamento destinado às políticas sociais. A área de saúde vem sofrendo essa orientação, com os princípios da Reforma Sanitária sendo desrespeitados e alterados, muitas vezes de forma sutil e subreptícia. Pernambuco vive um momento em que crescem os serviços de saúde, especialmente os de alta e média complexidade, serviços financiados com recursos públicos, mas geridos por instituições privadas filantrópicas, que vêm se expandindo e se mantêm economicamente com recursos públicos do Sistema Único de Saúde (SUS).

Segundo Salvador (2010), no pós-segunda guerra, nos países desenvolvidos:

A população pauperizada passou a ter acesso aos serviços públicos básicos (educação, saúde, transporte, habitação) [...] consolidando-se uma nova estrutura secundária (fundo público) de redistribuição de renda, que veio a se sobrepor à já existente estrutura distributiva primária constituída pela própria dinâmica capitalista [...] Contudo este não é o caso do Brasil. O fundo público no nosso país historicamente favoreceu a acumulação de capital e apresenta características regressivas, tanto no lado do financiamento tributário, quanto na destinação dos recursos. Em uma única frase é possível definir as características do orçamento público no Brasil: **financiado pelos mais pobres e trabalhadores e apropriado pelo ricos** (SALVADOR, 2010, p. 616-617, grifo autor).

Todas as políticas sociais vêm sendo afetadas por decisões governamentais, considerando a prioridade dada à geração de superávit fiscal. Afirma Salvador (2010, p. 626):

O orçamento da seguridade social perdeu recursos com a crise de 2009, e também com a transferência de recursos para o orçamento fiscal por meio da Desvinculação das Receitas da União (DRU). A DRU transforma os recursos destinados ao financiamento da seguridade social em recursos fiscais para a composição do superávit primário e, por consequência, a sua utilização em pagamentos de juros da dívida.

3 FORMAS ‘SUTIS’, DISFARÇADAS, DE DESRESPEITO AOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS

Considerando que o acesso a políticas sociais é um elemento importante para a melhoria das condições de vida das famílias, e não apenas o acesso à renda, procuramos refletir sobre algumas áreas de políticas públicas, especificamente sobre o que vem ocorrendo que pode significar redução de direitos e de acesso.

3.1 Saúde

Na área de saúde temos presenciado avanços consideráveis de forças contrárias à consolidação de direitos sociais e, principalmente, a tendência de desresponsabilização do governo em relação à prestação de serviços diretos, iniciada com a Reforma do Estado proposta por Bresser Pereira nos anos FCH. Vemos o uso do fundo público para pagamento de instituições privadas, especialmente filantrópicas, que estão gerindo as unidades de saúde públicas, construídas e financiadas com recursos estatais.

Em Pernambuco as Unidades de Pronto atendimento (UPAS), e novos hospitais de emergência vêm sendo construídos pelo Governo Estadual, tendo à frente o governador Eduardo Campos, do PSB e sua gestão tem sido repassada à iniciativa privada, principalmente a uma instituição – o Instituto de Medicina Integral Professor Fernando Figueira (IMIP).. Atualmente (março de 2012), o Secretário de Saúde do estado é o ex-diretor do IMIP, que se desligou desse hospital filantrópico, de ensino, referência na área de saúde da mulher e da criança, para assumir seu novo papel. Isso tornou-se possível devido à aprovação de legislação estadual sobre organizações sociais.

Enquanto isso, em nível nacional, discute-se no Congresso a Lei das Fundações estatais, uma forma de ‘privatizar’ a gestão dos serviços de saúde, com o apoio do transformismo de lideranças políticas e de tradicionais defensores da Reforma Sanitária, conforme assevera Soares (2011). Salvador afirma que “com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos públicos” (SALVADOR, 2010, p. 606) – e essa financeirização é a marca do processo de globalização. Não só os mercados financeiros, mas também o capital e os serviços privados passam a buscar recursos públicos para se manter.

A área de saúde é reconhecidamente um espaço de lucratividade, em que o setor privado investiu seus esforços. Antes do SUS, principalmente no período ditatorial iniciado em 1964, houve um imenso crescimento de serviços privados, que provinham serviços ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), que, em vez de investir na criação de serviços próprios, privilegiou a compra de serviços hospitalares e na área de diagnóstico, de serviços privados, os quais conseguiram construir grandes complexos hospitalares e obter lucros significativos. Também os serviços filantrópicos conveniados aos INSS conseguiram se afirmar e progredir com essa venda de serviços. A chegada do SUS representou a possibilidade de perda de lucros e vantagens, mas, ao longo desses anos, diversas estratégias foram sendo desenvolvidas para que o setor privado retomasse seu 'lugar ao sol' na área de saúde.

O acompanhamento de três dissertações de mestrado sobre a área de saúde no município de Picos, cidade do interior do Piauí, importante centro comercial e entroncamento rodoviário, permitiu ter uma perspectiva avançando na totalidade, enxergar além de certos elementos particulares. Mesmo Picos sendo considerado um importante polo médico, os serviços de saúde municipais sob responsabilidade governamental restringem-se às unidades de Saúde da Família geridas pelo executivo local, a um hospital geral sob gestão do governo estadual e a um hospital-dia municipal. Todos os demais serviços de saúde são privados, inclusive a maior parte do atendimento ambulatorial, os exames mais complexos (MOURA, 2011a).

Fala-se atualmente na contratação de uma organização social para gerenciar uma policlínica a ser criada, ainda que essa discussão não passe pelo Conselho Municipal de Saúde. Esse órgão deliberativo reúne-se mensalmente, mas seus membros nem sempre se apercebem que é seu papel definir as prioridades das ações em saúde e que a Lei 8080/1990 diz que os serviços privados são complementa-

res. Não é sem motivo que seus membros não passam por processos de capacitação (LEAL, 2011).

O que ocorre na área de saúde mental é digno de registro. O município tem apenas dois serviços: um hospital-dia e um Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) – AD. Esses serviços funcionavam com apenas um médico psiquiatra, até 2011. Os usuários que necessitavam de atendimento ambulatorial precisam ser atendidos nessas unidades – não há um CAPS Transtorno, ou buscam atendimento particular, na clínica privada do mesmo psiquiatra. No final de 2011, outro profissional chegou à região, mas atuando apenas no setor privado. Discute-se a criação de um CAPS Transtorno, mas há resistência para tanto. Com certeza o serviço não está estruturado de modo a garantir atendimento de qualidade a todos que dele necessitam. Ou seja, mais de 20 anos após a Reforma Psiquiátrica, pouco se avançou na região.

Apesar do município ter 73.023 habitantes, apenas 374 utilizam 34 medicamentos excepcionais, financiados pelo governo estadual. O descaso com a dispensação desses medicamentos leva a que sua distribuição seja feita por funcionário sem a necessária qualificação, enquanto os remédios são deixados em armário sem chave, em sala com problemas na porta (MOURA, 2011b). Ainda que Picos não seja um dos inúmeros micromunicípios de até 5.000 habitantes que existem no país, não constitui um lugar sem condições de ofertar melhores serviços de saúde a sua população. Por que não o faz? O que perde a população com isso?

3.2 Assistência Social

Recife é uma capital em que a desigualdade de renda e a pobreza se apresentam em altos níveis. As favelas se misturam às áreas de grande valorização econômica, levando à convivência entre ricos e

pobres. Duas áreas de maior renda *per capita*, Boa Viagem e Casa Forte são exemplos dessa situação, cujo enfrentamento, em termos de assistência social se faz por meio dos 12 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), implantados em 2005. Estudo de Silva (2010) mostra a necessidade de 45 CRAS, diante da população de 1.573.704 habitantes, o que demonstra a falta de prioridade da Prefeitura da Cidade de Recife em relação à assistência social.

Foram contratados cerca de 30 profissionais por meio de concurso público. No final de 2011 cerca da metade já não estava mais trabalhando nos CRAS, diante da precariedade das condições de trabalho e da impossibilidade de atender às demandas das pessoas que procuram o serviço, gerando uma tensão permanente no trabalho. Em meados daquele ano houve inclusive uma greve dos profissionais da área. Não há perspectiva de mudanças, no âmbito da administração municipal, na melhoria da atenção às pessoas em situação de extrema pobreza e pobreza. O que se apresenta como possibilidade? A concretização de programas e diretrizes federais para a área de assistência social.

O que propôs o governo federal para a assistência social, no primeiro ano de mandato da nova Presidente Dilma Rousseff? **O Brasil Sem Miséria**, programa voltado a promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza. O programa tem como objetivos específicos elevar a renda familiar **per capita**, ampliar o acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e de bem estar social; ampliar o acesso às oportunidades de ocupação e renda através de ações de inclusão produtiva nos meios urbano e rural. Em termos dessa inclusão, propõe-se a aumentar a produção no campo, gerar ocupação e renda na cidade (BRASIL, 2011a).

Quanto à inclusão produtiva rural, considera ser necessário o aumento da produção, por meio do acesso aos meios de produ-

ção – sementes, água, luz; assistência técnica e acompanhamento das famílias; acesso aos mercados e autoconsumo. Em relação ao urbano, propõe geração de ocupação e renda; qualificação profissional; intermediação para acesso a oportunidades; desenvolvimento de projetos de economia solidária; acesso a microcrédito; investimento no Microempreendedor Individual (MEI).

Apesar de o Brasil Sem Miséria ter uma diretriz explícita de focalização, coloca como um dos motivos da condição de extrema pobreza a precariedade das políticas sociais e a dificuldade de acesso aos programas e serviços sociais. Uma de suas propostas indica a necessidade de ampliação da oferta de serviços públicos nas áreas prioritárias do Mapa da Pobreza, como Saúde da Família, Brasil Sorridente, Olhar Brasil, Brasil Alfabetizado, Mais Educação, Rede Cegonha, entre outros.

Para atingir essas metas, o plano está montando um Mapa da Pobreza do Brasil e pretende desenhar um Mapa de Oportunidades, junto com Estados e prefeituras, para identificar os meios mais adequados e eficientes de fazer as pessoas em extrema pobreza melhorarem de vida. O terceiro Mapa localiza territorialmente as Carências de Oferta de Serviços Públicos. Na perspectiva do Brasil Sem Miséria, o trabalho dos profissionais da assistência social em todo o País será fundamental para a superação da extrema pobreza, segundo expressou a Secretária Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ana Fonseca, em 15 de junho de 2011. (BRASIL, 2011a). Nessa perspectiva, os assistentes sociais deverão atuar na busca ativa das pessoas em situação de miséria.

4 REFLEXÕES FINAIS

Os dados sobre a atual situação econômica e de desenvolvimento da região Nordeste, assim como a redução da pobreza e da desigualdade de renda são necessários para que possamos conhecer melhor onde vivemos e pensar estratégias de enfrentamento, no âmbito da prática profissional do assistente social. É preciso que essa análise seja feita a partir de referências teóricas condizentes com o projeto profissional hegemônico no Serviço Social nas últimas décadas. Ou seja, os dados não são suficientes, precisamos olhar além deles, pensar o que apontam em termos de projeções para o futuro. Ainda não estamos convencidos, como Neri (2010; 2012), de que a redução da pobreza e da desigualdade de renda tem potencial de sustentabilidade, diante das sucessivas crises do capitalismo em sua fase de financeirização, e considerando que o que importa ao capital é a sua reprodução.

É preciso identificar onde e por que o enfrentamento da “questão social” no Nordeste não se faz na direção da construção de direitos, mas contribui para sua negação, com um enfrentamento focalizado e insuficiente.

Mais do que nunca a resistência dos profissionais que atuam nas políticas sociais é necessária, assim como sua competência e compromisso político, para analisar esse enfrentamento, criticar, contribuir para mudar.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tarcísio Patrício. Desigualdade de renda e de pobreza. In: RECIFE. Prefeitura et al. **Atlas municipal de desenvolvimento humano no Recife**. Recife, 2005.

BRANCO, Rodrigo Castelo. **A teoria marxiana do pauperismo e o debate com o reformismo social-democrata**. 2007. Texto disponível em http://www.unicamp.br/cemarxanais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacoes/gt1/sessao2/Rodrigo_Castelo_Branco.pdf. Acesso em 01/04/2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Brasil sem Miséria**. Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <http://www.brasilsemisericia.gov.br/wp-content/themes/bsm2nd/perfil_extrema_pobreza.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2012.

_____. O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010. Nota MDS. Brasília, DF, 2 de maio 2011b.

CASTELO, Rodrigo. A questão social nas obras de Marx e Engels. **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 20, n.1, p. 85-94, jan./jun. 2010.

IAMAMOTO, M. V., CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. SP: Cortez, 1982.

LEAL, Maria da Conceição Portela. **O controle social no Sistema Único de Saúde**: atuação dos conselheiros no Conselho Municipal de Saúde de Picos – PI. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social)- Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

MOURA, Naerton Silva. **Política de saúde**: um estudo sobre o acesso da população picoense a medicamentos excepcionais. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social)- Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011b.

MOURA, Sandra Regina Martins Granja. **A participação da família no processo de ressocialização da pessoa com transtorno mental em Picos – Piauí**. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social)- Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011a.

NERI, Marcelo Cortês. **A nova classe média**: o lado brilhante dos pobres. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

_____. **De volta ao país do futuro**: projeções, crise europeia e a nova classe média. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2012

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006

NETTO, José Paulo. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. **Revista Em Pauta**. Rio de Janeiro, n.19, 2007

O NORDESTE avança. **Carta Capital**, v. 17, n.675, 7 dez. 2011.

OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOUZA, Pedro H. G. F. de; SOARES, Sergei S. D.; OLIVEIRA, Luis Felipe Batista de. **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília, DF: IPEA, agosto 2011. (Texto para Discussão nº 1647).

PADUAN, Roberta. Classes A e B – O mercado que mais cresce – são 20 milhões de ricos. **Exame**, ed. 995, ano 45, n. 12, 29 jun. 2011

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capital. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605-31, out/dez. 2010.

SOARES, L.T. Desigualdade social e pobreza no Brasil no contexto latino-americano: transição ou retrocesso? **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, n. 8, 2003.

SOUZA, Pedro H.G.F. de, OSÓRIO, Rafael Guerreiro. A redução das disparidades regionais e a queda da desigualdade nacional de renda (1981-2009). **Texto para Discussão 1648**. Brasília, DF: IPEA, agosto 2011.

6 TRABALHO E DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA: NOTAS PARA A REFLEXÃO SOBRE O ESTADO DO PARÁ

Vera Lúcia Batista Gomes

1 INTRODUÇÃO

Este artigo é resultado de estudos e pesquisas realizados pela autora, junto ao grupo de estudos e pesquisas *Trabalho, Estado e Sociedade na Amazônia*, o qual é vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social-PPGSS/UFPA. Pretende oferecer elementos para a reflexão sobre as formas de trabalho existentes no estado do Pará e sobre o modelo de desenvolvimento na Amazônia. Parte da concepção de que o trabalho é fundante do mundo dos homens e do seu reconhecimento como um direito social pela Declaração dos Direitos Humanos, pela Organização das Nações Unidas (ONU), desde 1948.

Nesta perspectiva, a vida dos trabalhadores expressa uma relação direta com o trabalho que exercem em determinado momento histórico, em uma dada sociedade, uma vez que não há qualquer possibilidade de reprodução social sem a transformação da natureza nos meios de produção e nos meios de subsistência imprescindíveis a cada sociedade.

Isto significa dizer que toda sociedade tem hipotecada sua existência à natureza – o que varia, historicamente, é a modalidade de organização dos homens para a transformarem (LESSA, 2007). Ao longo da história, podem variar os objetos produzidos a partir dos

elementos naturais, bem como os meios empregados nessa transformação, mas permanece o fato de que a sociedade depende da existência da natureza. Caso contrário, na sociedade capitalista, o capital produzido ou valorizado pela exploração do trabalho abstrato não poderia sequer existir.

Com efeito, o que se tem de novo na sociedade burguesa frente às sociedades pré-capitalistas é a subsunção do trabalho ao capital. Nesta perspectiva, o trabalho, segundo Marx (1989), é antes de mais nada um processo que ocorre entre o homem e a natureza, em que aquele, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com esta. Assim, o homem põe em movimento suas forças naturais pertencentes à sua corporalidade a fim de apropriar-se da matéria natural na relação com a natureza que é indispensável para a vida social.

Ora, se o trabalho é fundante para vida dos homens em sociedade e se constitui um direito universal, é pertinente se interrogar sobre as determinações das formas deste existentes no estado do Pará e sua relação com o modelo de desenvolvimento imposto para a Amazônia, haja vista que esta região desde o século XVI, tem, recorrentemente, sido mobilizada como fonte de acumulação primitiva do capital. Nesta perspectiva, este texto ganha importância, ao considerar que a região Amazônica:

É tradicional fornecedora de *commodities* primárias no mercado internacional, e a dinâmica das exportações desses produtos apresenta-se revigorada com o crescimento dos países asiáticos, principalmente da China, no primeiro decênio do século XX (RIVERO; JAYME JÚNIOR, 2008, p. 10).

Assim, esta região tem sido incorporada pelo sistema produtivo que seleciona o espaço com potencialidades minerais, florestais, agropecuárias e agroindustriais, como território prioritário para a

expansão internacional do capital, por oferecer matérias-primas para as atividades produtivas a baixo custo, pela ocupação integrada à ação governamental nos planos de controle e segurança nacional e pelos modelos de desenvolvimento impostos pelo grande capital, com apoio do Estado, para reproduzir força de trabalho abundante e de baixa qualificação que possa ocupar os postos de trabalho gerados pelo processo de crescimento econômico do país (LEAL, 2007).

O Projeto de Cooperação Acadêmica PROCAD/NF-21-CA-PES/2009 - **Questão Social e Direitos Sociais na Amazônia e no Nordeste brasileiro**, em execução pelos Programas de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará (UFPA) e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), desde 2010, vem contribuindo para sistematização de estudos e pesquisas sobre as determinações mais gerais das expressões da questão social, dentre as quais, as formas de trabalho existentes na Amazônia, em particular, no estado do Pará, e sua relação com o modelo de desenvolvimento imposto, ao longo da história, para a referida região.

Dessa forma, neste artigo tentou-se refletir sobre o modelo de desenvolvimento que vem sendo imposto para a Amazônia brasileira¹ e o seu lugar na divisão internacional do trabalho, objetivando analisar as principais formas deste, existentes na Amazônia parense, visto que tal atividade é um direito social de todo cidadão brasileiro. Contudo, paradoxalmente, constata-se o aumento assustador do desemprego, da precarização das relações de trabalho, do retorno das formas de trabalho escravo, da migração em massa de trabalhadores em busca de melhores condições de vida.

1 A Amazônia brasileira está situada na Região Norte do Brasil e abrange setes Estados - Amazonas, Acre, Pará, Tocantins, Roraima, Rondônia e Amapá.

2 A IDEIA DE DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

A ideia de desenvolvimento na Amazônia brasileira parte do entendimento de que sua condição de subordinação e de região periférica em relação às demais regiões do país é consequência do modelo de desenvolvimento baseado em métodos predatórios de ocupação e exploração destrutiva, não somente de seus recursos naturais, mas, sobretudo, de sua diversidade sociocultural representada pela existência das múltiplas etnias originais, pois, ao longo da história vive-se uma regressão no que diz respeito à existência de espaços reais para as diferentes populações nativas da região.

Segundo Marques (2010), a Amazônia desde os primórdios da colonização manteve uma ligação muito mais com as metrópoles europeias do que com o centro da economia brasileira, pois era difícil falar de uma economia nacional brasileira, haja vista que as diversas regiões relacionavam-se diretamente com o capital externo. Assim, a dinâmica de ocupação e exploração da Amazônia foi motivada pela necessidade de a metrópole portuguesa obter os gêneros naturais, como: cacau e gengibre, cravo, salsa e tabaco, transformando esta região, em pouco tempo, em agroexportadora de matéria-prima para os centros mercantilistas.

Portanto, tanto na lógica clássica mercantilista, em que “cada região se identificou com o que produzia, e produzia com o que dela se esperava na Europa” (GALEANO, 1985, p. 41), quanto na atual lógica do capital monopolista, o objetivo principal das estratégias burguesas de intervenção na Amazônia tem sido a acumulação de riquezas, por meio do controle do capital sobre as fontes estratégicas de matérias-primas para os países de economias centrais e para as regiões Sul e Sudeste do país, a partir da exploração da força de trabalho.

Entre 1850 e 1920, ocorreu o extrativismo da borracha na Amazônia, responsável por diversas modificações tanto na região, quanto no espaço urbano das suas principais cidades, Manaus e Belém. Foi um momento de muita riqueza, em que houve uma forte e crescente demanda externa pela borracha no mercado internacional, o que vai ser fundamental na superação do problema do transporte e da mão de obra, uma vez que se tem uma maior oferta de capitais para financiar a produção e um reforço do “sistema de aviamento”, elemento viabilizador da produção, da circulação, do consumo e da estrutura de poder (BENCHIMOL, 2009).

O processo de produção de borracha se fazia por meio do “sistema de aviamento”, em que os bancos e as casas exportadoras europeias e norte-americanas colocavam capitais à disposição das casas aviadoras localizadas em Belém e Manaus, que, por sua vez, incentivavam os donos ou arrendatários de áreas de extração de seringa – os seringalistas – a criarem postos comerciais ou mesmo barracões no interior, operados por pequenos comerciantes. A partir desses pontos de intercâmbio comercial, localizados ao longo das vias fluviais, os aviadores adiantavam alimentos ou ofereciam empréstimos aos seringueiros – pequenos coletores de borracha – para que pudessem comprar víveres e utensílios necessários à extração de borracha, mediante a obrigação destes de entregarem em troca toda a sua produção.

Tal situação sofreu alteração somente quando o capital oligárquico oriundo da economia cafeeira, principalmente:

Da cidade de São Paulo, fortalece-se de tal modo que coloca a necessidade de integração da economia. Esse processo coincide com o próprio avanço da industrialização brasileira. (BENCHIMOL, 2009, p. 67).

Com efeito, a tendência imposta pela dinâmica do capitalismo para a Amazônia tem transformado a região em exportadora de recursos naturais (*commodities*), minerais, florestais, agropecuários e agroindustriais, conduzindo à reprimarização da América Latina.

Embora a região amazônica seja, atualmente, uma das principais áreas de interesse do capital globalizado por acumular riqueza diversificada e complexa – tanto em sua biodiversidade quanto na sociodiversidade –, tal riqueza tem possibilitado resultados econômicos questionáveis à medida que se agrava a condição espoliada de grandes contingentes de famílias de trabalhadores, configurando a questão amazônica. É o que afirma Benchimol (2009, p. 481) neste trecho:

A crescente articulação da economia amazônica com as demais regiões brasileiras passou a ocorrer, em 1946, com a ação política federal na região destinada a incorporar valores nacionais àqueles tradicionais e primitivos, quando certos constituintes fixaram no art.199 da Constituição Federal a obrigação do governo da União em 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 essa também estendida a todo Nordeste.

Tem-se, então, um novo período em que a ação política do governo federal se fez mais atuante na região, por meio de novos instrumentos de ação, planejamento e incentivos, visando diminuir as desigualdades regionais. Em 1942, em decorrência dos Acordos de Washington efetuados para reativar os seringaais silvestres, objetivando suprir as necessidades de borracha aos exércitos aliados da Segunda Guerra Mundial, surgem o Banco de Crédito da Borracha (BCB), o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), o Serviço de Navegação na Amazônia e

Administração do Porto do Pará (SNAPP), dentre outros. Já na década dos anos 50, foram instituídos a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), o Instituto Nacional de Pesquisa para a Amazônia (INPA), a Companhia de Eletricidade do Pará (CELPA), o Banco do Estado do Pará (BEP), dentre outros que iriam ter um papel importante na construção de eixos rodoviários de integração nacional nas décadas seguintes (BENCHIMOL, 2009).

Contudo, há que se destacar que, em meados da década de 1950, a América Latina encontrava sérias dificuldades econômicas, a ponto de indicarem que o desenvolvimento espontâneo que vinha experimentando não teria mais meios de prosseguir. A partir de então, o desenvolvimento se torna preocupação constante, principalmente para os países que a compõem, cujas taxas de crescimento se apresentavam mais elevadas. Diante deste quadro, os seus dirigentes sentiram a necessidade da adoção de políticas mais sistemáticas de desenvolvimento, tendo encontrado, para o equacionamento desse problema e para formulação de estratégias alternativas, os estudos realizados pela Comissão Econômica para os Países da América Latina das Nações Unidas (CEPAL)², no que se refere à América Latina, em geral, e pelo BNDE, para o caso brasileiro (CARDOSO, 1978).

Deste modo, o capital estrangeiro passou a se constituir o principal instrumento para a promoção do crescimento econômico, à medida que se tornava necessário para acelerar o aumento da renda, a partir da qual fosse possível a poupança interna e, consequente-

2 Segundo Marini (2010, p. 104), a CEPAL é uma agência de difusão da teoria do desenvolvimento surgida nos Estados Unidos e na Europa, ao final da Segunda Guerra Mundial. Essa teoria tinha o objetivo de “responder à inquietude e à inconformidade manifestadas pelas novas nações que emergiam para a vida independente, a partir dos processos de colonização, ao se darem conta das enormes desigualdades que caracterizavam as relações econômicas internacionais.”

mente, a autonomia da economia. Neste sentido, a ideologia do desenvolvimento, na expressão juscelinista, é uma formulação inteiramente voltada para a expansão econômica, para o aumento da riqueza que levaria o Brasil a fazer parte do mundo ocidental, o que, para o então presidente Juscelino Kubitschek, constituiu-se no primeiro dado com o qual trabalhou.

Assim, a sua política era voltada para melhorar a posição do Brasil no quadro mundial, superando o atraso, por meio da dinamização da economia, isto é, acelerando o processo de crescimento econômico. Com efeito, o desenvolvimento se oporia ao atraso; superando-o, eliminando a pobreza que este significava.

Segundo Oliveira (2008, p. 32):

No plano teórico o conceito de subdesenvolvimento como uma formação histórico-econômica singular, constituída polarmente em torno da oposição formal de um setor 'atrasado' e um setor 'moderno', não se sustenta em quase todos os sistemas, como singularidade: esse tipo de dualidade é encontrável não apenas em quase todos os sistemas, como em quase todos os períodos. Por outro lado, a oposição da maioria dos casos é tão-somente formal: de fato, o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado 'moderno' cresce e se alimenta da existência do 'atrasado' [...].

A propósito, Marini (2010, p. 105) assevera que o conceito de subdesenvolvimento é idêntico ao da situação pré-industrial, isto é, este seria uma:

Situação anterior ao desenvolvimento econômico pleno (quando já houvesse sido completado o desdobramento setorial), existindo entre os dois momentos a chamada

decolagem (*take off*, para empregar a linguagem em voga na época), na qual a economia em questão já reuniria as condições para iniciar um desenvolvimento autossustentável.

A tese central da teoria do desenvolvimento é de que o “desenvolvimento econômico representa um contínuo no qual o subdesenvolvimento constitui uma etapa anterior ao desenvolvimento pleno. Este representaria, porém, algo acessível a todos os países que se empenhassem em criar as condições para tal” (MARINI, 2010, p. 105). Além disso, a ideia de desenvolvimento é baseada na concepção de que o “desenvolvimento econômico implica a modernização das condições econômicas, sociais, institucionais e ideológicas do país. Essa modernização corresponde, em última instância, à aproximação de tais condições dos padrões vigentes nos países capitalistas centrais” (MARINI, p. 105). Nesta perspectiva, o subdesenvolvimento se definiria por meio de indicadores, tais como: produto real, grau de industrialização, renda *per capita*, índices de alfabetização e escolaridade, taxas de mortalidade, e expectativa de vida etc.

Apesar das críticas aos inconvenientes administrativos da metodologia dessa concepção de desenvolvimento, pelo fato de ser essencialmente descritiva e sem capacidade explicativa, segundo Marini (2010), foi essa teoria de desenvolvimento proposta pela CEPAL, em 1950. Esta, ao ser constituída, expressou as contradições de classe que se tornaram um instrumento da burguesia industrial para fazer face às lutas sociais e políticas internas, assim como aos conflitos estabelecidos em nível da economia mundial (MARINI, 2010).

Com efeito, os países de economia primário-exportadora não desenvolveram o seu setor industrial ou manufatureiro, não estando, portanto, habilitados. Vejamos o que diz Marini (2010, p. 108) a esse respeito:

A produzir tecnologias e meios de capital capazes de elevar a produtividade do trabalho” [...], limitando “a expansão da oferta de emprego, fazendo com que se registre, no setor primário, uma força de trabalho excedente que dificulta a elevação da produtividade e reduz o seu preço, repercutindo na formação de uma mão de obra excedente no setor de serviços, gerando os mesmos efeitos (MARINI, p. 108).

Entretanto, “o desenvolvimento econômico dos países periféricos é mais uma etapa [...] no processo de desenvolvimento orgânico da economia do mundo” (PREBICH, 1982 apud MARINI, 2010, p. 109). Nos anos 1950, o desenvolvimentismo tornou-se a ideologia dominante nos países em que a burguesia industrial se apresentava mais forte, a saber: Argentina, Chile, Uruguai, Brasil e México, assim como em outros países que aceleravam o seu crescimento econômico e a matriz por excelência das políticas públicas.

Essa orientação marcadamente conservadora se fez pela ausência quase que total de debate político nas suas formulações. Substituindo a necessidade de discussão política, o discurso juscelinista trazia a imagem de riqueza, de progresso e de grandeza, com ênfase, antes de tudo, econômica. Ora, se essa ideia de desenvolvimento se assentava em bases autoritárias com ênfase no aumento da riqueza, pode-se afirmar que, a despeito de toda complexidade que envolve a concepção de desenvolvimento, as formulações do presidente Juscelino Kubitschek se limitavam, sem dúvida, ao crescimento econômico, induzido e regulado pelo Estado, tendo perdurado até o fim dos anos 1970, com a intervenção manifesta dos militarizados vinte anos subsequentes.

O impacto dessa política continuou nos anos 70, quando o I Plano Nacional de desenvolvimento estabeleceu como objetivo nacional a integração física, social e econômica da Amazônia com o Nordeste, pela construção da Transamazônica (BR-230), e o programa

de colonização e assentamento do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), bem como a política de incentivos fiscais que criou o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM) para os investimentos setoriais de reflorestamento, pesca e turismo, na forma do Decreto-Lei nº. 1.376, de 1974. É nessa época também que foram lançados os Programas de Integração Nacional (PIN), o Programa de Redistribuição de Terras (Proterra) e o Projeto Radam (Radar da Amazônia) para proceder o mapeamento aerofotográfico e inventário dos recursos naturais e minerais da região, complementado pela nova tecnologia do sensoriamento remoto proporcionado pelo satélite **Landsat**.

A par da elevação das taxas de crescimento econômico e da constatação de outros indicadores socio-econômicos relativamente favoráveis, induzidos pelo funcionamento dos projetos acima referidos, orientados de forma exclusiva para o mercado extrarregional, 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 físico 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 (COSTA, 2009).

Dessa forma, compreender a Amazônia paraense na divisão nacional e internacional do trabalho requer entender o lugar que ocupa no processo de dominação capitalista na América Latina,

desde a forma mais clássica, na era colonial, até a sua fase contemporânea. Como sublinha Sampaio Júnior (2010, p. 35):

Caracterizada pelas desigualdades sociais, pela degradação acelerada do meio ambiente, pela intensificação das tendências autocráticas do regime burguês, bem como pela revitalização de formas mais ou menos explícitas de neoliberalismo.

Estudos efetuados sobre a Amazônia paraense, por meio de inventários e levantamentos sobre os seus recursos naturais, minerais e energéticos, nas décadas de 1980 e 1990, mostraram que este espaço geográfico passou a se constituir *locus* de operação de inúmeros projetos de impacto, no setor de mineração e eletricidade, dentre os quais: Projeto Trombetas, pela Companhia Vale do Rio Doce (exploração de bauxita); Projeto Grande Carajás (exploração de minério de ferro), compreendendo o complexo mina-ferrovia-porto; Projeto Albras-Alunorte, em Vila do Conde-Barcarena/Pará (produção de alumina e alumínio metálico); Projeto Tucuruí (construção de Hidrelétrica) etc. (NASCIMENTO, 2009).

Esses projetos propiciaram a elevação das taxas de crescimento econômico, visto que eram orientados de forma exclusiva para o mercado extrarregional. Acrescenta-se a isso a atratividade causada por esses projetos aos movimentos migratórios intrarregionais, os quais motivados pela busca de oportunidade de emprego acabaram por transformar as principais cidades em vastos depositórios de força de trabalho ociosa 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 Amazônica, baseadas em elevados graus de abertura e dependência dos mercados extrarregionais, vulneráveis às mudanças conjunturais ou estruturais, determinando formas de

trabalho na referida região que decerto repercutem totalmente nas condições de vida dos trabalhadores e seus familiares.

A ocupação da Amazônia a partir do século XX, sob a intervenção direta do Estado Nacional, impôs a implantação de um modelo de desenvolvimento regional que tem resultado no aumento da concentração de renda e no processo de urbanização das cidades, devido à migração de certos segmentos populacionais do interior do Estado do Pará. Porém:

Na Amazônia, o trabalho assalariado nunca teve uma expressão significativa, pois foi somente com a implantação dos grandes projetos gerados no contexto da Ditadura Militar, que surgem formas de assalariamento (GOMES, 2005).

O compromisso do Estado na defesa dos interesses do grande capital nacional e internacional, expresso na “invisibilidade dos sujeitos sociais amazônidas e na visibilidade de planos econômicos e empresariais em crise.” (NASCIMENTO, 2009, p. 44), tem contribuído para a consolidação do papel da Amazônia na divisão nacional e internacional do capital e do trabalho como fornecedora de matéria-prima e espaço 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), em geral, sem qualificação profissional, recebendo salários irrisórios, incompatíveis com o atendimento às suas necessidades básicas; além dos trabalhadores desempregados.

A partir de 2003, com o governo LULA, foram criadas estratégias de desenvolvimento pautadas em princípios ideológicos do social-liberalismo, entendido como uma reformulação do pensamento neoliberal, denominado de Pós-Consenso de Washington, o

qual prevê, dentre outras medidas, a responsabilidade fiscal. Assim, a agenda política dos programas **Brasil em Ação** (PPA 1996-1999) e **Avanço Brasil** (PPA 2000- 2003)³, realizados respectivamente durante o primeiro e o segundo mandatos de Fernando Henrique Cardoso, preveem eliminar todo tipo de barreiras ou discriminações contra os capitais com fortalecimento do entorno legal e regulatório (desregulação do mercado de trabalho e melhoria das regulações com respeito a investimentos privados em infraestrutura e serviços sociais); melhorar a qualidade do setor público, a parceria público e privado, a sustentabilidade do meio ambiente, e enfatizar o combate à pobreza e a distribuição de renda (WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004).

Essas orientações foram mantidas nos programas do governo Lula sob a ideologia do projeto neodesenvolvimentista, com destaque para os seguintes aspectos: “crescimento econômico, ampliação e formalização do emprego e intervenção do Estado.” (MOTA, 2010, p. 19). Para essa autora, o governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) entra para a história:

Como um dos principais protagonistas da ideologia do Novo-desenvolvimentismo fundado no equilíbrio entre crescimento econômico e desenvolvimento social,

3 Os principais projetos do programa **Brasil em Ação** visavam à recuperação das estradas BR 364 (Brasília-Acre) e BR 163 (Cuiabá-Santarém); o asfaltamento da BR 174 (Manaus – Boa Vista); a implementação das hidrovias do Araguaia – Tocantins e do Madeira; o gasoduto de Urucu e a linha de alta tensão conectando Tucuruí a Altamira e Itaituba. O programa *Avanço Brasil*, já no segundo mandato, concentrava os investimentos previstos para a Amazônia legal em quatro corredores multimodais de transportes, totalizando 3,5 bilhões de dólares. Mais de 50% eram destinados ao corredor Araguaia-Tocantins, cerca de 30% para o corredor Sudoeste, 15% para o corredor Oeste-Norte e 5% para o corredor Arco Norte. A estratégia territorial global para a implantação destas ações visava à incorporação efetiva dos territórios de sua parte mais ocidental ao Sul-Sudeste do país, tomando como eixos principais as hidrovias e duas rodovias norte-sul, Cuiabá-Santarém e Porto Velho – Manaus – Boa Vista – Venezuela (HERVÉ THÉRY 2005, p. 41).

adjetivados de auto-sustentáveis econômicos, social e ambientalmente. (MOTA, 2010, p. 19).

A adoção desses princípios significou, sem dúvida, a imposição de novos planos de desenvolvimento regional para a Amazônia e o Pará, dos quais se origina o Plano Amazônia Sustentável (PAS), em 2003, com foco na expansão do mercado interno e externo, sobretudo, com a condicionante estabilidade macroeconômica e o atributo da sustentabilidade ambiental, com importância equivalente à inclusão social, ao dinamismo econômico e à redução das desigualdades regionais.

No Plano Plurianual Anual (PPA), (2012-2015) do governo Dilma Roussef, a agenda política do neodesenvolvimentismo é reforçada com o Plano Brasil sem Miséria, “país rico é país sem pobreza”, com ênfase na ideologia política de crescimento econômico com desenvolvimento social. O programa mantém as estratégias de infraestrutura, integração e ampliação de programas já existentes, como o Bolsa Família e outros programas com foco na Amazônia, como Bolsa: Verde e Água para Todos.

Em suma, os projetos do governo FHC e dos Planos de desenvolvimento para Amazônia do governo Lula e Dilma têm por estratégia a revalorização do conceito de integração ao espaço produtivo brasileiro e da política de integração regional da América do Sul e a redefinição da matriz dos novos planos de desenvolvimento. Tais estratégias apresentam princípios políticos ideológicos antagônicos, quando se trata de adotar uma agenda política de alívio às expressões mais agudas da “questão social” e manter a concentração e centralização do capital sob o domínio das economias desenvolvidas.

Fica evidente que os planos de desenvolvimento para a Amazônia são medidas “canalizadas para aumentar a produtividade do trabalho, melhorar a qualidade de infraestrutura econômica, ampliar as

dimensões dos respectivos mercados internos e estender as fronteiras dos espaços econômicos” (SAMPAIO JÚNIOR 2010, p. 43), por meio de grandes investimentos em programas de infraestrutura, como os gastos em rede de transporte (para facilitar o escoamento da produção), o incremento no sistema de telecomunicações (garantia de uma moderna e ágil comunicação entre as grandes corporações) e ainda no abastecimento de energia. Essas principais medidas de investimentos fazem parte dos planos de infraestrutura de integração político-econômica ao mercado regional e mundial, conhecidos como Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), e Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

O objetivo principal desses planos no Brasil e na Amazônia é promover o escoamento da produção para os mercados como a China⁴, a Coréia do Sul e o Japão, diminuindo os entraves para a exploração das *commodities* (madeira, ferro e alumínio em lingote), de energia a partir da hidroeletricidade e da grande disponibilidade de uma superpopulação relativa que concorre entre si para ocupar os postos de trabalho gerados pelos projetos, possibilitando com tudo isso maior facilidade de exportação de produtos.

3 TRABALHO E DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA: REFLEXÕES SOBRE O ESTADO DO PARÁ

Conforme pode ser constatado, o modelo de desenvolvimento imposto para a Amazônia tem resultado no aumento da concentração de renda e no processo de urbanização das cidades, devido à migração de certos segmentos populacionais do interior, como é do

4 A China se tornou, em 2009, o maior parceiro comercial do Brasil, à frente dos EUA. As exportações brasileiras para a China no primeiro quarto do mesmo ano cresceram 64%, em comparação ao mesmo período no ano anterior. Os principais produtos vendidos pelo Brasil à China são soja e ferro. Em 2009 as vendas desses produtos subiram 70% e 50%, respectivamente (DOWBOR; SACHES; LOPES, 2010).

caso do Estado do Pará. Desta forma, impedidos de ingressarem no mercado de trabalho formal por razões históricas e estruturais, os trabalhadores constroem estratégias de inserção ao trabalho, a exemplo, o trabalho associativista em cooperativas, associações e grupos de produção, trabalho informal, trabalho doméstico, trabalho extrativista, dentre outros.

Esta situação ganha maior visibilidade no Brasil, a partir dos anos 90, com a crise salarial, a qual tem suscitando debates sobre as novas formas dos processos e de organização do trabalho como reação a essa crise, uma vez que os Planos de desenvolvimento nacional e regional têm priorizado a implantação do parque da indústria nacional voltado a grandes plantas fabris. Estas foram estruturadas, principalmente, na região sudeste e na Amazônia, cujos empreendimentos econômicos privilegiaram a extração mineral e agropastoril, a exemplo: Projeto Tucuruí, Projeto Grande Carajás, Albras/Alunorte, Mineração Rio do Norte, dentre outros que foram instalados no Estado do Pará, que estão centrados em altas tecnologias distanciadas da realidade amazônica. Para a execução dos grandes projetos na Amazônia, segundo Leal (2007), foi criada uma grande infraestrutura, que inclui a Usina Hidroelétrica de Tucuruí, uma das maiores do mundo, a Estrada de Ferro Carajás e o Porto de Madeira, ambos localizados no município de Itaquí, no estado do Maranhão.

Com o objetivo de aumentar, rapidamente, as exportações e desenvolver tecnologia, em 1980, o Programa Grande Carajás entrou em operação que permitiu a empresa Vale obter novo recorde na extração de minério de ferro em 1989, com 108 milhões de toneladas métricas. O Projeto Calha Norte, de 1985, é o último grande projeto dessa fase, que tem o objetivo de ampliar a ação militar entendida como necessária à solução dos conflitos. Entretanto, esses empreendimentos agro-industriais, indústrias, serviços etc, propiciaram o alargamento da relação salarial e a presença de novas formas de

regulação no trabalho, na medida em que influenciaram na criação de estratégias de fixação da mão de obra que transita nessa região em busca de possibilidades de trabalho menos provisórias.

Registra-se que o Estado contribuiu para a evolução do mercado de trabalho, por meio da implantação dos grandes projetos na Amazônia, em particular no Sul do Estado do Pará, embora esse mercado possua um caráter marcante no trabalho precário⁵, apresente-se diversificado segundo “setor e ramos de atividades, ocupações, qualificações, salários, políticas empresarias e gestão de mão-de-obra” (CASTRO, 2009 p. 456). Paralelamente a isso, as atividades econômicas com base familiar continuam, porém, sendo expressivas, não somente pela alta ocupação de trabalhadores, mas também pela quantidade da produção local.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2009), a formalização do trabalho no Brasil confirmou a tendência dos últimos anos e voltou a crescer em 2009. O país tinha em setembro de 2009 (mês da coleta de dados) aproximadamente 32,4 milhões de empregados com carteira de trabalho assinada. Isso corresponde a 59,6% do total de pessoas empregadas no país. O número de 2009 é 1,5% maior do que o registrado no ano anterior. Em termos absolutos, no ano passado houve a inclusão de 483 mil trabalhadores nesse grupo.

Entre 2004 e 2009, enquanto o número total de brasileiros empregados cresceu 16,7%, a parcela dos empregados com carteira de trabalho assinada aumentou 26,6%. Em cinco anos, foram geradas 7,1

5 Segundo Alves (2007), o capital como relação social tornou-se agente da “racionalização do mundo”, aparecendo como um processo social contraditório cujo cerne essencial caracterizou-se por um lado, pela constituição do processo de precarização como forma de desenvolvimento civilizatório e, por outro lado, pela instauração da precariedade social como “condição humana”, expressões da questão social e, em geral, da violação dos direitos.

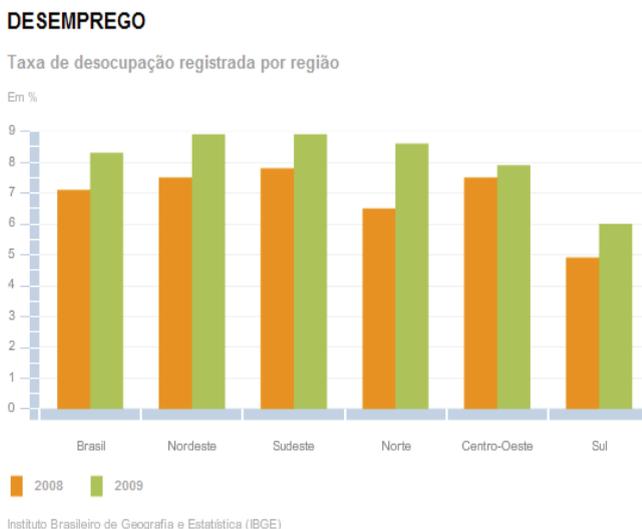
milhões de vagas com essa característica. Os estados com maior percentual de empregados com carteira de trabalho assinada são o Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo – todos com mais de 60% de formalização. No extremo oposto, com menos de 40% de registro dos seus trabalhadores, aparecem os Estados de Roraima, Amapá, Tocantins, Paraíba e Piauí. Na análise por região, a maior proporção de trabalhadores com carteira de trabalho assinada está no Sudeste (67,3%), seguida pelo Sul (67,1%) e Centro-Oeste (56,0%). Os piores percentuais estão no Norte (42,4%) e Nordeste (43,9 %). Isto é, o Pará se situa entre os estados brasileiros que possuem menor percentual de trabalhadores com carteira assinada.

Se a região Norte apresenta os piores percentuais (42,4%) da proporção entre o trabalho com carteira assinada e o trabalho informal, só perdendo para o Nordeste (43,9 %), é também esta região do país na qual a taxa de desemprego mais cresceu em 2009, ano de crise financeira internacional e de estagnação da economia brasileira. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad, 2011), o desemprego no Norte do país passou de 6,5% (2008) para 8,6% (2009), um aumento de 3,1 pontos percentuais, enquanto que, no mesmo período, a média de desemprego no Brasil subiu 1,2 ponto percentual, passando de 7,1% para 8,3%.

Na região Nordeste, o aumento do desemprego também ficou acima da média nacional: 7,5% (2008) para 8,9% (2009), ou seja, variação positiva de 1,4 ponto percentual. O gráfico 01 apresenta uma visão sobre os percentuais de desemprego no Brasil, nos anos de 2008 e 2009. Nele observa-se que a região que registrou o menor aumento do desemprego foi a Centro-Oeste, onde a taxa variou de 7,5% para 7,9% (alta de 0,4 ponto percentual). O Sudeste foi a região que anotou a maior taxa de desemprego nacional: 8,9% (2009) contra 7,8 (2008), alta de 1,1 ponto percentual. O Sul, por sua vez, foi a

região que registrou a menor taxa de desemprego no ano passado (6%). Em 2008, esse índice foi de 4,9%, alta de 1,1 ponto percentual. O índice de pessoas que trabalham por conta própria subiu de 20,2% (2008) para 20,5% (2009). No mesmo período, os trabalhadores domésticos passaram de 7,2% para 7,8%.

Gráfico 1 - Taxa de desocupação registrada por região.



Fonte, IBGE, 2009.

Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos no Pará – DIEESE/Pará (2011), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados/CAGED – Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) mostrou que, no período de janeiro a junho de 2011, 16.928 (dezesseis mil, novecentos e vinte oito) vagas de oportunidades de trabalho foram abertas no estado do Pará, das quais a

capital, isto é, a cidade de Belém, teve uma participação de 23%. Os setores do comércio e de serviço foram os que mais empregaram.

O CAGED mostra ainda que, nesse mesmo período, os municípios que mais geraram emprego no estado do Pará foram: Marabá: 2.685 empregos; Ananindeua: 2.299; Santarém: 1.087; Altamira: 845. Do total de empregos abertos no referido semestre, 15.625 foram registrados nos 51 municípios paraenses com mais de 30 mil habitantes e correspondem a 92% das vagas criadas em todo o estado. Ao total, no estado do Pará foram admitidos 152.698 trabalhadores contra 137.073 que perderam o emprego, isto é, 15.625 trabalhadores ficaram desempregados, aproximadamente 10% do número que foi admitido.

Contudo, registra-se que 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.

Assim, as diferentes formas de trabalho se fazem presentes no estado do Pará, são: trabalho informal, em geral, vendedores ambulantes, trabalho extrativistas (pequenos agricultores, pescadores), turismo, serviços, etc. Constata-se, assim, que na Amazônia o trabalho assalariado nunca teve uma expressão significativa, pois é somente com a implantação dos grandes projetos da Amazônia, gerados no contexto da Ditadura Militar, que se veem formas de assalariamento. Com efeito, a pequena produção é responsável também por, aproximadamente, 40% do valor bruto da produção agropecuária e 80% das ocupações produtivas, e por parcela significativa dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros, a exemplo do fei-

jão (70%); da mandioca (84%); dos suínos (58%); da bovinocultura de leite (54%); do milho (49%); de aves e ovos (40%).

No entanto, estes produtores têm experimentado ao longo dos anos um processo de redução nas suas rendas, que pode estar aliado ao seu incipiente nível organizacional, além das limitações de suas bases produtivas e de suas formas de comercialização. Segundo a Federação da Agricultura e Pecuária no Pará (FAEPA), (2012), o agronegócio no Pará responde por 37% de todos os empregos e se constitui como o maior expoente de empregador, isto é, foram gerados 450.000 (quatrocentos e cinquenta) mil postos de trabalho, com rendimentos geralmente entre 01(um) a 02 (dois) salários mínimos. Trata-se de salários que não correspondem ao valor necessário para custear a cesta básica, visto que o Salário Mínimo⁶ necessário para atender os preceitos constitucionais para uma família deveria ter sido de R\$ 2.295,58, valor que é cerca de 3,7 vezes maior que o novo Salário Mínimo oficial de R\$ 622,00.

Essas novas formas de trabalho expressam as contradições postas pela relação capital x trabalho existentes no Estado do Pará, na medida em que este se constitui o maior em população da região amazônica e possui o maior Produto Interno Bruto – PIB, o segundo maior território e a mais diversificada pauta de recursos e de produtos econômicos, apresentando, porém, a maior concentração de renda. Era o 10º em concentração da riqueza em 1991; 10% dos mais ricos detinham 51% da riqueza estadual. Tornou-se pior em 2000: esses mesmos 10% já incorporavam 54,7% da renda do Estado. Os 20% mais pobres, que só tinham acesso a 7,6% da renda total em 1991, no ano de 2000, ficaram tão-somente com 1,5% – o estado pas-

6 O valor do salário mínimo necessário é calculado de acordo com a determinação da Lei que estabeleceu os valores da Cesta Básica Nacional (Decreto Lei nº 399/38) e também com base nos preceitos constitucionais que o norteiam (DIEESE-Pará, 2012).

sou do 8º para o 7º lugar entre os de maior pobreza em 2000 (IDH/PNUD/2000).

Assim, o modelo de desenvolvimento imposto para a Amazônia, apesar de reduzir as distâncias e o tempo de conexões entre as regiões, incentivou: i) a ocupação desordenada do território; ii) ciclos de desmatamento, desflorestamento, exploração da madeira, pecuária associado a intensos conflitos sociais e ambientais, marcados pelo desrespeito às diferenças sociais e ecológicas; iii) aumento dos desníveis de desenvolvimento intrarregional e “uma grande concentração de renda, tanto do ponto de vista geográfico, quanto financeiro”); e iv) movimentos migratórios extrarregionais, os quais, aliados aos fluxos intra-regionais, acabam por transformar as principais cidades do Estado em vastos depósitos de força de trabalho ociosa e de baixa qualificação, disseminando a proliferação da pobreza urbana, uma das várias expressões das questão social (ANDRADE, 1980).

A superexploração da força de trabalho por meio da prática de trabalho escravo é uma realidade frequente na região e expressa o nível de desigualdade social e regional dos trabalhadores da Amazônia. De acordo com Ministério de Trabalho e Emprego (MTE)⁷, no quadro comparativo de 2003 a 2010, no Brasil foram autuadas 467.497 (quatrocentos e sessenta e sete mil e quatrocentos e noventa e sete) empresas com práticas de crimes do trabalho escravo, alcançando 233.071.891 (duzentos e trinta e três milhões, setenta e um mil e oitocentos e noventa e um) trabalhadores, destes 60.420 (sessenta mil, quatrocentos e vinte) eram crianças ou adolescentes.

Ainda segundo os dados do MTE, só no ano de 2010, foram feitos 1.263 (um mil, duzentos e sessenta e três) resgates de trabalhadores nestas condições nos estados da Amazônia, destes 742 (setecentos e quarenta e dois) estavam no Estado do Pará. Para o MTE, é neces-

⁷ Relatórios Específicos de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo. Disponível em: http://www.mte.gov.br/fisca_trab Acesso em 15/03/2011.

sário que os governos estaduais atuem em de forma integrada com o governo federal, intensificando ações de fiscalizações e investindo em Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda (PPTER), no sentido de controlar e coibir esse tipo de crime o Programa “Marco Zero” do MTE, é um exemplo dessa política.

Registra-se que do total da população ocupada no estado do Pará, aproximadamente 16,74%, no total de 316.055 (trezentos e dezesseis mil e cinquenta e cinco) trabalhadores, contribuem com a Previdência Social⁸. A ausência da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) implica a ausência de proteção social mínima aos direitos sociais, arduamente, conquistados pela classe trabalhadora (UFPA; UFPE, 2009).

O que este elevado índice de pessoal ocupado, sem contribuição para a Previdência Social e, por isso mesmo, sem coberturas sociais, demonstra é o crescimento exponencial de ocupações sem carteira assinada, reforçando o fenômeno do desemprego, um dos mais perversos efeitos das políticas econômicas neoliberais. O seu alastramento, longe de ser apenas um dado estatístico, leva ao caos da informalidade do trabalho e a outras formas de exploração da força deste, ao aumento da miséria e da desigualdade social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões efetuadas neste artigo conduzem a constatação de que o modelo de desenvolvimento que tem priorizado os grandes empreendimentos, particularmente, os grandes projetos minero-metalúrgicos, como instrumento privilegiado do modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado brasileiro, acabou por desalojar de seus espaços tradicionais grandes contingentes de populações originárias (ribeirinhos, caboclos, quilombolas e indígenas).

⁸ Brasil (2009).

O modelo de desenvolvimento regional adotado pelo Estado do Pará tem se caracterizado pela ocupação econômica predatória do espaço regional, ao mesmo tempo em que contribui, decisivamente, para a desestruturação da economia, da vida e da cultura da população local, nativa ou não, na medida em que suas ações continuam baseadas na lógica do desenvolvimento econômico produtivo e não conseguem responder aos mecanismos de inclusão social, entre outros, a formas de trabalho emancipatórias, embora esta atividade continue com o papel de criar e acrescentar valor no processo de acumulação de capital. Torna-se evidente, então, que a contradição essencial existente no seu atual modelo de desenvolvimento conduz à reedição do antigo problema da América Latina, em particular no Brasil, que é a não garantia dos direitos sociais à maioria da população.

A oferta de trabalho nos grandes empreendimentos, apesar de empregar uma maior quantidade de força de trabalho, este é de curta duração. A exemplo pode ser destacado que nas duas hidrelétricas do Rio Madeira são previstos 40 mil trabalhadores, na de Belo Monte, 35.000 mil trabalhadores. Ao término da obra, esses trabalhadores e os membros de suas famílias atraídos por novas oportunidades de trabalho, em empregos indiretos, no mercado informal, ou ainda na busca de terra e de assentamentos rurais, desempregados, permanecerão na região, aumentando as desigualdades sociais e o desmatamento nesta⁹.

Com efeito, esses empreendimentos energéticos têm trazido para a região o agravamento das expressões da questão social, como: a prostituição, o uso de drogas entre jovens pescadores e ribeirinhos, a especulação imobiliária dificultando o acesso ao direito à moradia

⁹ BARBOSA, S. M.; SANTOS, S. M. ; HERNANDEZ, F. M. **Painel de especialistas**: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte. Belém, 2009.

digna, a elevação dos preços dos alimentos, as doenças sem atendimento, e a violência generalizada.

Do ponto de vista dos grandes projetos, convém fazer um destaque para a empresa VALE, segunda maior mineradora do mundo e a maior corporação privada do continente sul-americano, e uma das empresas mais beneficiadas pelos projetos do novo modelo de desenvolvimento. Só em Carajás, sua produção foi de 27 milhões de toneladas no terceiro trimestre de 2010, uma expansão de 17,7% sobre o mesmo período de 2009. De acordo com informações do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra¹⁰ – (MST/ PA), dos 20 (vinte) mil trabalhadores das minas de Carajás, apenas 10% eram empregados da Vale, a qual utilizava os serviços de 170 empreiteiros, terceirizando, assim, 90% da mão de obra.

O exame dos elementos informativos aqui explicitados possibilita confirmar tanto a complexidade na relação capital x trabalho quanto a unidade contraditória no capitalismo: “o trabalho produz as suas condições de produção enquanto capital [...] na mesma medida em que, com o modo de produção capitalista, se desenvolve a força produtiva social do trabalho, cresce também perante o operário a riqueza acumulada.” (MARX, 2004, p. 135).

Os dados sobre a riqueza extraída e exportada pelo Estado do Pará mostram que o seu Produto Interno Bruto (PIB) passou do 14º lugar no ano de 1996 para o 11º lugar no ano de 2003. Porém, contraditoriamente, neste mesmo Estado encontra-se uma população espoliada. Isso pode ser comprovado pelos dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH –M) que situa o Pará na 20ª posição dentre os estados da federação. A principal fonte de crescimento do PIB paraense está no setor primário, centrado na área primário/industrial, que passou de 26% em 1994 para 35% em 2003

10 Movimento dos Trabalhadores Sem Terra. Disponível em: <<http://www.mstpara.com.br>>. Acesso em 10.03.2011.

(MARX, 2004, p.135). Nesse setor, o destaque é dado pela indústria extrativa, em função do aumento da extração de minérios no estado.

Assim, o modelo de desenvolvimento imposto para a região Amazônia requer a superação da concepção deste como crescimento econômico que, com o avanço da globalização da economia, amplia-se a interdependência entre as regiões, e estabelece-se processo simultâneo de homogeneização e diferenciação, pois o referido modelo hegemônico e predatório considera as regiões periféricas do capitalismo internacional como “palco de operação” para a acumulação de riquezas.

Nesta perspectiva as políticas públicas de cunho neoliberal adotadas pelo governo federal para a Amazônia são desenhadas seguindo essa lógica hegemônica de acumulação de capital e, portanto, não conseguem dar um novo caráter ao modelo de desenvolvimento. Com efeito, o Estado do Pará tem acompanhado este modelo adotado pelo governo Federal e implantou ações voltadas para a sua indução, no período 2007-2010.

Apesar de terem ocorrido mudanças na destinação dos investimentos, ensaiando uma articulação entre as políticas sociais, econômicas e ambientais, – como: Programa Bolsa Família (compensatório com investimento de R\$ 11 bilhões em 2009); Pano Nacional de Qualificação, com aumento no investimento para qualificação dos jovens de 16 a 29 anos (PROJOVEM); Apoio à Agricultura Familiar Plano Safra Brasil (investimento em 2008/2009 de R\$ 15 bilhões); PRONAF (investimento em 2002 de R\$ 2,2 bilhões), além dos altos em investimentos em infraestrutura econômica –, o programa de governo do Estado do Pará (MARX, 2004, p.135), que poderia propiciar o acesso ao direito ao trabalho, ainda está longe de ter caráter de “novo”, uma vez que não consegue conjugar taxas elevadas de crescimento econômico com o enraizamento social do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Dimensões da reestruturação produtiva**: ensaios de sociologia do trabalho. Londrina: Praxis; Bauru: Canal 6, 2007.

ANDRADE, Manuel Correa de. **1930: a atualidade da revolução**. São Paulo: Moderna, 1980.

BARBOSA, S. M.; SANTOS, S. M. e HERNANDEZ, F. M. **Painel de especialistas**: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte. Belém, 2009.

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia**: formação Social e Cultural. 3ª Manaus: Editora Valer, 2009.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Estatística de contribuições em 2009**. Disponível em <http://www.previdenciasocial.gov.br>, acesso em 10/10/2010.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do desenvolvimento Brasil**: JK, JQ. 2. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CASTRO, Edna Ramos. Processo de Trabalho e Relação de Poder no Carajás. In: D'INCAO, Maria Ângela, SILVEIRA, Isolda Maciel da. **A Amazônia e a crise da modernização**. 3. ed. Belém: Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA/UFPA)/Museu Paraense Emílio Goeldi, 2009.

COSTA, J. M. Monteiro da. Grandes Projetos e o crescimento da indústria na Amazônia. In: D'INCAO, M. Ângela;

DOWBOR, Ladislau; SACHS, Ignacy; LOPES, Carlos. **Riscos e oportunidades**: em tempos de mudanças. São Paulo: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

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

GOMES, Vera Lúcia Batista. **Les Métamorphoses du Travail et les Nouvelles Vulnérabilités Sociales au Brésil**. Tese de Doutorado. Université de Picardie “Jules Verne”. Amiens/France, 2005.

_____. Vera Lúcia Batista; NASCIMENTO, Maria Antonia Cardoso. O dilema das políticas públicas na Amazônia brasileira e a particularidade do serviço social no estado do Pará. In: COCCO, Giuseppe et al. **Gestão local e políticas públicas na Amazônia**. Rio de Janeiro: E- papers, 2007.

HERVÉ THÉRY. Situações da Amazônia no Brasil e no continente. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, 2005.

Disponível em: < <http://200.144.183.67/ojs/index.php/eav/search/advancedResults?subject=Pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas>. Acesso em: 18 set. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, PNAD: **Síntese de Indicadores Sociais 2009**; uma análise das condições de vida da população brasileira. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas_2009>. Acesso em 11 jun. 2010. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

LEAL, Aluizio Lins. **Uma sinopse histórica da Amazônia**: uma visão política 2009 . Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/49097040/UMA-SINOPSE-HISTORICA-DA-AMAZONIA-1>>. Acesso em: 24 jul. 2012.

LESSA, Sérgio. **Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2007.

MARINI, RUY Mauro. A Crise do Desenvolvimento. In: CASTELO, Rodrigo (ORG.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

MARQUES, Gilberto. A incorporação amazônica no desenvolvimento capitalista brasileiro. In: TRINDADE, José Raimundo Barreto ; Marques, Gilberto (Org.). **Revista de Estudos Paraenses**, Belém: Editora IDESP: 2010. p. 67-88. Edição especial.

MARX, Karl. **O Capital – Livro Primeiro: o processo de produção do capital**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1989.

MARX, Karl. Resultados do processo de produção imediata. In: _____. **O capital – livro primeiro: o processo de produção do capital**. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2004.

MOTA, Ana Elizabete. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao serviço social brasileiro. In: _____. (Org.). **As ideologias da contrarreforma e o serviço social**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

NASCIMENTO, M. A. Cardoso. O paradoxal desenvolvimento do Estado do Pará: efeitos no social. In: Scherer, Elenise (Org.). **Questão social na Amazônia**. Manaus: EDUA, 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista o ornitorrinco**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS. Índice do desenvolvimento humano. Brasília,DF, 2000.

SILVEIRA, I. Maciel da (Org.). **A Amazônia e a crise da modernização**. 2. ed. Belém: Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/UFPA; Museu Paraense Emílio Goeldi, 2009.

7 REORIENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E NOVAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO: UM ESTUDO REALIZADO NA REGIÃO DE CARÁJAS/ PARÁ

Adriana Azevedo Mathis
Armin Mathis

1 INTRODUÇÃO

Na década de 90, na realidade brasileira, observa-se, concomitantemente ao processo de reestruturação produtiva¹ neoliberal, uma profunda reorientação nas políticas públicas sociais e o surgimento de novas estratégias de desenvolvimento. Desse modo, determinados princípios caros às práticas dos Estados de Bem-Estar Social (universalidade, cidadania e justiça social) vão sendo, pouco a pouco, substituídos por temas que compõem a agenda neoliberal tais como: privatização, seletividade e focalização.

A princípio, importa sinalizar que, nos anos 80, os países centrais do capitalismo e nos anos 90, os países periféricos, guardadas as suas particularidades, contraíram dívidas públicas, elevaram as taxas de juros, baixaram impostos sobre rendimentos altos, criaram níveis de desemprego massivo, coibiram greves, impuseram uma nova legislação antissindical, cortaram gastos sociais, e se lançaram num amplo programa de privatização.

¹ Sobre a crise do capital na contemporaneidade, ver Mandel (1995), Harvey (1993) e Mészáros (2007) entre tantos outros, e sobre reestruturação produtiva no Brasil, ver Antunes (1999; 2007).

Esse conjunto de reformas neoliberais, como sintetiza Fernandes (1997), está assentado em três pilares: 1) desestatização das formas produtivas nas economias nacionais; 2) desregulamentação progressiva das atividades econômicas e sociais, com a redução da intervenção estatal e elevação da questão da eficiência; e, 3) desuniversalização dos direitos e benefícios sociais generalizados nos modelos de Estados de Bem Estar Social, nas experiências desenvolvimentistas dos países dependentes e nos regimes socialistas do leste europeu.

Desse modo, assiste-se a uma nova configuração do Estado e a uma reorientação das políticas sociais (baseadas em programas focalizados e dirigidos exclusivamente para a população pobre), assim como ao questionamento de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, conquistados historicamente e instituídos em leis.

Com a redefinição dos novos significados para as políticas sociais que insistem no caráter estratégico da educação, da saúde e da distribuição de renda para o crescimento da produtividade, determinadas políticas públicas sociais de caráter universal encontram-se profundamente ameaçadas na atualidade.

Nesse contexto, vale ressaltar que, perante a crise da manutenção do sistema de proteção social nos moldes do *welfare state*, nos anos 80, nos países avançados do capitalismo, torna-se mais difícil a construção de políticas sociais de nova geração, em países latino-americanos, como o Brasil, que não dispunham de Estados de Bem Estar Social acabados, mas sim de um conjunto articulado de ações públicas e privadas nas áreas de saúde, previdência e assistência social, educação básica/secundária e habitação popular.

2 MUDANÇAS NO FORMATO DAS POLÍTICAS SOCIAIS DA AMÉRICA LATINA E NOVA CONFIGURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Apesar do conteúdo variado dessas políticas, nos países Latino-americanos, registram-se três linhas de impacto nos sistemas de políticas sociais, como observa Draibe (1996, p. 13):

A fragilização dos programas universais de saúde e educação; 2) a tendência à assistencialização da política e, 3) a quebra da solidariedade nos regimes previdenciários reformados.

Ainda, como informa Draibe (1996), no plano dos valores, manifesta-se uma combinação de concepções universalistas e concepções focalizadas; e, no plano institucional, identificam-se três orientações principais: 1) a descentralização da prestação de serviços sociais; 2) o aumento relativo da participação social nos programas sociais; e, 3) a ampliação das parcerias entre o setor público e privado, o setor privado lucrativo e o setor privado sem fins lucrativos sob as novas formas de organização não governamental (ONG).

Na virada dos anos noventa para século XXI, particularmente no período que vai de 1995 a 2002, realiza-se, no Brasil, um amplo programa de reformas, proposto pelo ministro Bresser Pereira, no governo Fernando Henrique Cardoso, que incide diretamente no reordenamento das políticas públicas que passam a ser orientadas a partir de três grandes eixos: 1) emprego, 2) programas universais e, 3) programas emergenciais para a pobreza.

Ao analisar criticamente os principais pressupostos que estão presentes na reforma do estado de Bresser, Behring, (2003, p. 22) vai dizer que se trata de um “processo destrutivo não criador [...] uma contra reforma do Estado brasileiro, que implicou um profundo

retrocesso social em benefício de poucos.” Na concepção da autora, esse projeto político foi arquitetado em gabinetes tecnocráticos e respaldado nas orientações das agências multilaterais.

Como argumenta Behring, a reforma de Bresser propõe uma reconstrução do Estado, a partir do raciocínio liberal-democrata e, nesse caso, pretende-se criar um “Estado intermediário (nem liberal, nem intervencionista) cuja existência está condicionada aos processos de privatização (vistos pela autora como solução natural) e liberalização comercial” (BEHRING, 2003, p. 175). Nesse sentido, “trata-se de fortalecer a ação reguladora do Estado numa economia de mercado, especialmente os serviços básicos e de cunho social.” (BEHRING, 2003, p. 177).

Essa redefinição do papel do Estado objetiva a estabilidade econômica e o desenvolvimento associado à flexibilização e descentralização das decisões, assim como a publicização² que atinge diretamente as políticas públicas. Desse modo:

Trata-se de aumentar a *governance* do Estado brasileiro, resgatando seu papel de indutor do desenvolvimento econômico e social e de garantia dos direitos de cidadania (BEHRING, 2003, p. 183).

Nessa análise, observa-se uma associação frequente da reforma gerencial de Bresser com o neoliberalismo e, dessa forma, pode-se afirmar que trata-se de uma escolha política, econômica e social que implicou na destruição de inúmeros avanços constitucionais de 88 e na desresponsabilização do Estado brasileiro com as políticas públicas sociais.

² Sobre publicização, Behring vai dizer que “trata-se da produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado, estabelecendo-se parcerias com a sociedade para o financiamento e controle social de sua execução” (BEHRING, 2003, p. 178). Nessa discussão, também ver o trabalho de Carlos Montaña (2002).

Dito isto, o que se pode inferir na prática é uma restrição de gastos em todas as áreas (menos o pagamento da dívida e de pessoal), o que representa de forma resumida: sucateamento do setor público, a falência das políticas sociais universais implementadas pelo Estado pós-constituente e o surgimento de estratégias particularistas do sindicalismo na discussão das políticas sociais.

Ainda sobre o sucateamento do Estado e a falência das políticas públicas sociais, merece destaque o trabalho de Lesbaupin e Mineiro (2002), que apontam no governo Fernando Henrique Cardoso, em seu duplo mandato, um verdadeiro “desmonte da nação”. Conforme os autores:

Em 1999, os cortes orçamentários impostos pelo pacote fiscal acertado com o FMI atingiram 25 dos 31 programas do governo federal voltados à população de Baixa renda; em alguns casos, o corte foi de 70% (LESBAUPIN; MINEIRO, 2002, p. 41).

Apoiado no discurso da privatização e orientado pela perspectiva do Banco Mundial, (no sentido da focalização do gasto público em direção aos mais pobres, do pagamento de certos benefícios pelas pessoas que podem pagar e do estímulo à oferta pelo setor privado de certos serviços sociais), o governo FHC reduziu e excluiu programas sociais. Também os recursos previstos para estes últimos, que por vezes não foram executados, foram reduzidos.

Na sequência, Francisco de Oliveira (2007) vai sintetizar de forma exemplar a orientação política ideológica adotada nos dois governos de FHC:

O período de Fernando Henrique Cardoso aprofundou, num grau insuspeito, o desmanche iniciado. Privatização total das empresas estatais, deslocando o campo de forças

no interior da própria burguesia, desmontando o tripé empresas estatais – empresas privadas nacionais – empresas multinacionais, que deslizou para a predominância da última nos principais eixos da acumulação do capital, extrovertendo o centro de decisões e tornando irrelevante um conjunto de associações públicas construídas em torno de empresas estatais, como sindicato de petroleiros e associação de engenheiros da Petrobrás, por exemplo. A relação Estado–burguesias se altera radicalmente, tornando o estado um espetáculo de refém do novo poder econômico centrado nas multinacionais produtivas e financeiras. Reforma da carreira dos funcionários públicos, pesado ajuste nos salários, uma às vezes sutil e muitas vezes declarada modificação no estatuto do trabalho, que buscava desregulamentá-lo e deixar o “mercado” à revolução de litígios e contratos, emoldurado num discurso que apropriava antigos temas das reformas, anulando o dissenso, privatizando a fala e destruindo a política, o período FHC completou o desmanche conforme promessa de superar a era Vargas (OLIVEIRA, 2007, p. 31).

3 NOVAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO PARA AMÉRICA LATINA

Na prática, as novas estratégias de desenvolvimento na América Latina, e particularmente no Brasil, assumem distintas orientações teóricas e políticas, no sentido de uma combinação de políticas econômicas direcionadas para o crescimento econômico sustentado e não inflacionado e políticas sociais eficazes para a produção da equidade e desenvolvimento humano.

Parece consenso na literatura sobre a temática do desenvolvimento que, na década de 70, a ideologia desenvolvimentista do nacional desenvolvimentismo, que associa desenvolvimento econô-

mico a crescimento industrial (característica do desenvolvimento periférico na América Latina, desde os anos 50, do século passado), apresenta claros sinais de desgaste.

De acordo com o pensamento nacional- desenvolvimentista, baseado nos trabalhos da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), apostava-se em um modelo de desenvolvimento pautado: na defesa dos estados nacionais, na concepção do estado como agente de desenvolvimento, responsável pelo planejamento e promotor de políticas públicas, bem como no incentivo ao processo de industrialização como forma de diminuir as diferenças entre as economias avançadas do norte e as economias do sul, com forte atraso econômico e social.

Na sequência, nos anos 80/90, sinalizam-se, na realidade brasileira, a forte presença de movimentos sociais organizados e a expansão da cidadania com a afirmação no plano jurídico legal dos direitos sociais, expressa na Constituição de 88. Também é digna de nota a repercussão, em todos os cantos do mundo, do discurso do desenvolvimento sustentável³ e socialmente ambiental que vão orientar as discussões travadas no interior das grandes conferências mundiais, nas últimas décadas, do século XX, culminando com a Conferência da Terra, Eco 92, realizada no Rio de Janeiro, com o objetivo de elaborar estratégias e medidas para reverter a degradação ambiental e o controle da pobreza no mundo. Desse modo, registra-se a

3 Sobre a temática do desenvolvimento sustentável, abordada por distintos autores, a partir de diferentes parâmetros de análise, importa registrar, nos anos 80, a elaboração de uma série de relatórios divulgados por inúmeras organizações científicas sobre a crise ambiental do planeta. Na sequência, em 1986, a criação do programa *Global Change*, parte do Conselho Internacional de Uniões Científicas, com o objetivo de estudar as inter-relações geosfera-biosfera. Em seguida, em 1987, surge o Relatório *Brundtland*, da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, intitulado *Our common future*, no qual aparece pela primeira vez o termo Desenvolvimento Sustentável, definido como “aquele desenvolvimento que responde às necessidades do presente de forma igualitária, mas sem comprometer as possibilidades de sobrevivência e prosperidade das gerações futuras.”

emergência de novas modalidades de solidariedade e a constituição e preservação de políticas ambientais pautadas no desenvolvimento sustentável.

Contraditoriamente, nesse contexto de mudanças, no decorrer da década de noventa, do século XX, no Brasil, identificam-se um aprofundamento das desigualdades sociais e a negação dos direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais instituídos na Constituição Brasileira de 1988; e, evidencia-se a consolidação do processo de globalização neoliberal, com ações voltadas para estabilidade econômica e a focalização de políticas públicas sociais.

Na transição dos anos 1990/2000, essa mesma lógica de pensar as políticas públicas sociais está expressa no documento “Transformação produtiva com equidade” Este documento resume as principais tarefas para o desenvolvimento na América Latina e no Caribe ao postular que essa política:

Deve favorecer o progresso tecnológico, mas o motor não será mais o estado (via políticas industriais que promovam a educação, a tecnologia e a inovação) e sim a abertura dos mercados, as reformas e a desregulamentação (SALUDJIAN, 2010 p. 160).

No decorrer dos anos 90, como uma estratégia de desenvolvimento utilizada pelos países latino-americanos, a nova CEPAL tenta assumir uma posição intermediária entre as reformas pró-mercado, sustentada pelos neoliberais, e a defesa de um crescimento com equidade social e igualdade de oportunidades que culminaria na redução das desigualdades sociais. (CARCANHOLO, 2010).

Contudo, como mostram os dados amplamente divulgados pela mídia escrita e falada, nos anos 2000, identifica-se, na maioria dos países da América Latina, inclusive no Brasil, um desempenho posi-

tivo na balança comercial com taxas de crescimento no mercado internacional.

Nas palavras de Coggiola (2010, p. 07):

Nas últimas décadas, a América Latina conheceu um desempenho econômico convulsivo, expresso em quedas e altas abruptas do seu crescimento, o que punha em evidência economias com baixo grau de autonomia (financeira, industrial e comercial), altamente dependente, portanto, das inflexões do mercado mundial. [...] Durante o período 2003-2007, América Latina recebeu um volume recorde de investimentos estrangeiros, superior a US\$300 bilhões. Suas multinacionais lançaram-se a outros mercados comprando importantes ativos, inclusive em países desenvolvidos. O PIB da região cresceu numa média de 5% entre 2003 e 2008, com um incremento médio superior a 3% no produto per capita.

De acordo com o autor, os sucessos econômicos na América Latina foram relativos, considerando que: de um lado houve altas taxas de crescimento, inflação reduzida, orçamentos equilibrados e redução da pobreza absoluta com programas sociais “focalizados”, como é o caso do Bolsa Família no Brasil; de outro lado, permanece a relação de dependência da região com os EUA e Europa, que estão vivendo momentos de recessão e dessas regiões com a Ásia. Segundo Coggiola (2010, p. 08)

As economias continuam muito dependentes da venda de matérias primas (que representam mais de 60% das exportações da América Latina), todos os países ver-se-ão afetados negativamente pelas baixas de petróleo, do cobre e da soja.

Desse total, pode-se afirmar que o Brasil envia 47% de suas exportações para União Europeia e para China; só 11,5% vai para os EUA.

Desse modo, continua a dependência econômica e financeira da região somada ao escasso desenvolvimento do mercado interno e a crescentes fugas de capitais. Isso, sem contar que a redução absoluta da pobreza no país não representou o fim das desigualdades sociais, não tendo como se ficar alheio aos altos índices de desemprego e precarização do trabalho nas diversas regiões do Brasil.

4 IMPACTOS DO ATUAL MODELO DO DESENVOLVIMENTO EM CARAJÁS/ PA

As questões acima arroladas constituem-se em graves problemas sociais de difícil solução e apresentam sérios impactos nas particularidades nacionais, principalmente no Norte do Brasil, no estado do Pará⁴, especificamente na região de Carajás.

A região de Carajás, objeto da pesquisa em tela, compreende os municípios de Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás e Parauapebas. Esses municípios foram criados em 1988, a partir de um desmembramento territorial do município de Marabá, constituindo, inicialmente, os municípios de Parauapebas e Curionópolis. E, em um momento posterior, desmembrou-se o município de Eldorado dos Carajás do município de Curionópolis (1991) e, em seguida, o município de Canã dos Carajás de Parauapebas (1994), resultando na estrutura administrativa atual.

Os municípios acima citados são caracterizados, pela sua área territorial, como municípios menores⁵, no conjunto dos municípios

4 O Estado do Pará é o segundo maior estado do Brasil em extensão territorial (1.247.950 km). Apresenta uma população de 7.581.051 habitantes, com 68, 5% vivendo na zona urbana e 31,5% na zona rural. Está dividido em 144 municípios.

5 Os dados referentes à população, área territorial e densidade demográfica são: Canã dos

do Estado do Pará. No entanto, a sua densidade demográfica está acima da média do Estado (6,07 hab/Km²). Em todos os municípios, a maior parte da população vive na área urbana e essa característica é mais evidente em Canãa dos Carajás e em Parauapebas⁶.

Merece destaque a economia da região, profundamente marcada pela exportação de matérias-primas que acompanham as tendências econômicas internacionais. A título de ilustração, em 2011, os municípios de Parauapebas e Canãa dos Carajás eram responsáveis por 70% do valor da exportação do Estado do Pará (Brasil – MDICT). A principal empresa responsável por essas exportações é a Vale⁷, uma empresa transnacional que explora na região minério de ferro, de cobre e de manganês⁸. Assim, ela se constitui como o agente de desenvolvimento dominante na região de Carajás. E, todos os municípios da região têm a sua dinâmica econômica e social, diretamente ou indiretamente, atreladas às atividades desta empresa.

Carajás, 26.716 habitantes, 3.146 km² e 8,49 hab/km², Curionópolis, 18.288 habitantes, 2.369 km² e 7,72 hab/km², Eldorado dos Carajás, 31.786 habitantes, 2.957 km² e 10,75 hab/km², Parauapebas, 153.908 habitantes, 6.957 km² e 22,12 hab/km² (IBGE, 2010).

6 Em Canãa dos Carajás, 77,6% dos domicílios particulares permanentes encontram-se na área urbana; em Parauapebas são 90,1% (IBGE, 2010).

7 Na década de 70, a Vale iniciou suas atividades na exploração das reservas minerais na região de Carajás. Em 1995, a companhia foi incluída no Programa de desestatização do governo e, em seguida, vendida ao capital privado. Importa registrar que no ano de 2010 a Vale registrou receitas operacionais de US\$ 46,5 bilhões e lucro líquido de US\$ 17,2 bilhões. No ano seguinte, a empresa conseguiu o melhor resultado financeiro de sua história e a sua receita atingiu um valor de US\$ 60,4 bilhões de dólares americanos, resultando em lucro líquido de US\$ 22,8 bilhões. Em grande parte, esse resultado se deve ao aumento da demanda para minério de ferro. No ano de 2010, o preço médio realizado pela empresa na sua venda de minério de ferro aumentou em 84% em relação ao ano anterior, e, em 2011, observa-se um crescimento no preço em torno de 31% referente a 2010.

8 Até o final de 2011, a empresa apresentava minas em operação nos municípios de Canãa dos Carajás e, no município de Curionópolis está em execução um projeto que entra em funcionamento em 2013.

Os quatro municípios que compõem a área de investigação da pesquisa recebem transferências constitucionais *per capita*⁹, que, no ano de 2011, oscilaram entre R\$ 700,00 (Parauapebas) e R\$ 963,33 (Curionópolis). No caso dos municípios que desenvolvem atividades de extração mineral no seu território, o valor é acrescido pelas transferências, a título de Compensação Financeira pela Extração Mineral (CFEM)¹⁰. Em Parauapebas, esse valor é de R\$ 1.462,85 (*per capita*) e no caso de Canãa dos Carajás, o valor é de R\$ 694,47 (*per capita*).

Desse modo, esse recurso é um fator decisivo no que diz respeito à capacidade financeira dos municípios em questão. Esse adicional eleva as transferências de Parauapebas para o valor de R\$ 2.162,95 (*per capita*) e de Canãa dos Carajás para R\$ 1.472,10 (*per capita*). Tal fato faz com que Parauapebas disponha de 2,7 vezes mais recursos (para cada habitante do seu município) do que o município de Eldorado dos Carajás, com a menor disponibilidade de recursos¹¹.

A partir do quadro apresentado, pode-se inferir que o modelo de desenvolvimento regional, centrado na predominância econômica da transnacional Vale, apresenta inúmeras contradições: de um lado, manifesta-se a possibilidade de geração de emprego, trabalho e renda para a população que vive no entorno das atividades de mineração e nas demais regiões do país; e, de outro lado, o processo produtivo

9 O cálculo levou em conta as estimativas do IBGE referente à população municipal para o ano de 2011.

10 A alíquota do CFEM para minério de ferro e de cobre é de 2%, para manganês de 3%. Ela é calculada a partir do faturamento líquido. A distribuição dos recursos retidos obedece à seguinte regra: 12% para a União (DNPM, IBAMA e MCT), 23% para o Estado onde for extraída a substância mineral e 65% para o município produtor. Os valores e as regras de partilha para os royalties da exploração de petróleo e gás natural são diferentes, nesse caso a alíquota é de 10% e a distribuição entre União, Estado e município produtor é de 50%, 40% e 10%.

11 Ademais, os municípios possuem capacidade distintas de arrecadação própria. Os municípios pequenos tais como Curionópolis e Eldorado dos Carajás tem uma arrecadação própria muito pequena, Parauapebas, por sua vez, possui uma taxa de arrecadação de recursos próprios em torno de 25% do seu orçamento.

da mineração em grande escala sempre vai transformar e modificar a natureza e alterar as relações sociais na localidade. Entretanto, a forma como vêm sendo implementada as atividades de mineração da Vale na região, nos últimos anos, potencializa o aparecimento de vários problemas econômicos, sociais e ambientais¹².

Uma das transformações mais visíveis na região é o aumento populacional expressivo dos municípios de Canãa dos Carajás e Parauapebas. Em Canãa dos Carajás, o crescimento da população entre 2000 e 2010 foi de 145%, e, em Parauapebas, aumentou no mesmo período em 115%. Em grande parte esse resultado se explica pelo processo migratório que trouxe para a região um grande contingente de mão de obra em busca de emprego e trabalho, sendo a maior parte dessa população do sexo masculino¹³.

Na sequência, apresenta-se um quadro dos impactos sociais e ambientais que as atividades da Vale geram nos municípios da região. Esse quadro será construído a partir de avaliações e opiniões emitidas pelos gestores e técnicos da administração municipal, que atuam na área de assistência social e meio ambiente, e de dados e indicadores de fontes públicas.

Na percepção dos gestores públicos das prefeituras de Parauapebas e Canãa dos Carajás¹⁴, o intenso fluxo migratório para a região

12 Vide artigo intitulado “A Face agressiva da Vale”, publicado na coletânea “Empresas transnacionais brasileiras na América Latina”, (Bossi et al. 2009, p. 162) onde os autores destacam, dentre outros problemas: “o desmatamento, deslocamento de populações, destruição de modelos tradicionais de subsistência, poluição atmosférica, intervenções em mananciais de abastecimento público e contaminação de cursos d’água.”

13 Conforme informações obtidas com gestores e agentes públicos municipais. Entrevista realizada em janeiro de 2012 na Secretaria de Assistência Social de Parauapebas e Canãa dos Carajás.

14 Em janeiro de 2012 foram feitas entrevistas com gestores e técnicos da Secretaria de Assistência Social de Parauapebas, da Secretaria de Assistência Social de Canãa dos Carajás, da Secretaria de Assistência Social de Curionópolis, da Secretaria de Meio Ambiente e Turismo de Canãa dos Carajás.

constitui-se em um fator preponderante para explicar a situação de sobrecarga dos serviços públicos oferecidos nos municípios. A argumentação básica se repete nas duas administrações acima citadas: altas taxas de crescimento da demanda por serviços públicos na área de assistência social, educação e saúde dificultam um planejamento e produzem permanentemente gargalos no atendimento da população. Ademais, o fluxo migratório leva a uma pressão imobiliária com uma valorização extraordinária de terrenos urbanos e, ao mesmo tempo, registra-se um aumento de ocupação irregular pela população que não possui os recursos financeiros para adquirir no mercado a sua moradia.

A preocupação do poder público municipal não se limita apenas à quantidade de migrantes na região, mas também está relacionada ao perfil desses sujeitos que são majoritariamente do sexo masculino, e vêm para os municípios, sem mulher e sem família, à procura de trabalho. Isso pode levar a uma perda de laços afetivos e vínculos familiares. Por vezes, essa situação de isolamento induz ao consumo de álcool e outros tipos de drogas, o que potencializa a violência entre os jovens na região e leva à violência contra mulher e às violações de direitos desta. A ausência de vínculo com a região, somada ao quadro de pobreza e miséria presente nos municípios, potencializa a prostituição infantil e a violência em geral.

Ainda, com relação à violência, importa sinalizar que os dados existentes confirmam a impressão dos gestores de Parauapebas, mostrando um aumento dos indicadores de violência¹⁵. Ao se comparar os dados de 2006 com os dados referentes ao triênio 2008/2010, pode-se observar um crescimento das taxas de homicídios (por 100.000 habitantes) em Eldorado dos Carajás (59,8 / 68,7), seguido

15 Vale a pena citar o Mapa da Violência do Estado Brasil, 2010 que aponta os municípios em tela, os polos de crescimento acelerado e os processo de urbanização, como aqueles que apresentam altas taxas de criminalização e de homicídios. (WAISELFISZ, 2007).

dos municípios de Parauapebas (53,2 / 61,5) e Curionópolis (30,1 / 33,0). Contudo, identifica-se uma redução da violência em Canaã dos Carajás (39,1 / 26,5).

Também, cabe ressaltar outra preocupação presente nas falas dos gestores referente à qualificação dos migrantes para inserção profissional e à sua capacidade de adquirir autonomia financeira. De forma geral, os migrantes não apresentam a qualificação profissional exigida para trabalhar nas empresas estabelecidas na localidade. O fato de estarem desempregados e sem nenhum poder de barganha faz com que estes aceitem trabalhar em condições precárias, sem a observância dos direitos trabalhistas. Aqueles que não conseguem nenhum tipo de inserção profissional ficam a ‘vagar pelas ruas das cidades’, aumentando os bolsões de pobreza absoluta e relativa e, dessa forma, ingressam como usuários nos programas nutricionais e de complementação de renda oferecidos pelo governo federal e executados nos municípios, ou se tornam dependentes das cestas básicas distribuídas pelas prefeituras¹⁶.

No que diz respeito à avaliação da importância e à atuação da Vale nos municípios, a pesquisa de campo evidenciou posições diferentes entre os técnicos e gestores da administração pública municipal e os representantes eleitos (prefeitos, vice-prefeitos). Os ocupantes de cargos eletivos¹⁷ evitaram críticas abertas à atuação da Vale e salientaram a importância desta para o desenvolvimento dos seus municípios. Esse posicionamento ficou mais evidente nas afirmações feitas pela vice-prefeita de Curionópolis. Segundo esta entrevistada, a cidade apresenta sinais de prosperidade a partir do início da atua-

16 Em Parauapebas, a Secretaria de Assistência Social prevê para o primeiro semestre de 2012 a distribuição de 2000 cestas básicas, adquiridas pela Prefeitura Municipal, podendo atender emergencialmente cerca de 650 famílias nesse período. A Prefeitura de Curionópolis recebe por meio de um convênio com a Vale 2000 cestas básicas por ano.

17 Foram feitas entrevistas com o prefeito de Canaã dos Carajás, com o vice-prefeito de Parauapebas e com a vice-prefeita de Curionópolis.

ção da Vale na fase de implementação do projeto Serra Leste¹⁸ e esse investimento está dinamizando o comércio local.

Enquanto entre os ocupantes de cargos eletivos prevalece uma posição conciliadora e de ‘gratidão’ pelas contribuições da Vale para os municípios, entre os técnicos e gestores que integram a administração municipal predomina uma visão mais diferenciada e questionadora da atuação da empresa. Todos os gestores na sua avaliação referente à contribuição financeira da Vale para os municípios reconhecem que a empresa cumpre as suas obrigações legais e consideram o retorno financeiro que o município recebe insuficiente para poder atender às diversas demandas por serviços sociais gerados direta ou indiretamente pelos empreendimentos deste. Ao mesmo tempo, qualificam as ações de Responsabilidade Social Corporativa executada pela empresa nos municípios como ações de marketing ou identificam que grande parte dos investimentos que realiza durante a implementação de novos projetos a título de compensação é direcionada a interesses próprios.

Nesse contexto, chama atenção o fato de que os gestores reconhecem a responsabilidade do poder público. De um lado, a falta de cooperação entre os municípios com atividade de mineração e a deficiência de colaboração da administração estadual, sobretudo na esfera ambiental, enfraquecem a capacidade de os municípios de se posicionarem junto à empresa. De outro lado, identifica-se a ausência de uma postura mais firme do poder político e legislativo municipal, no sentido de ser mais pró-ativo no seu relacionamento com a Vale e de exigir uma contribuição maior desta na solução dos

18 O projeto Serra Leste prevê a implantação de uma mina de ferro de pequeno porte (produção de 10 Mtpa). Essa mina é situada ao lado da Serra Pelada, onde a empresa canadense Colossus está iniciando um lavra subterrânea nos depósitos do antigo garimpo, visando explorar ouro e outros metais preciosos. O investimento previsto para a implantação de Serra Leste é de USD 478 milhões.

problemas sociais e ambientais gerados em consequência dos empreendimentos de mineração. Também ficou evidenciado que a distribuição dos recursos oriundos dos *royalties* no orçamento municipal é decidida na esfera política da administração municipal, sem levar em consideração as demandas identificadas pelos gestores que lidam na execução dos serviços públicos.

Mesmo considerando a magnitude dos depósitos minerais da Serra dos Carajás, que permitem uma exploração por um prazo de pelo menos trinta anos, registram-se determinadas preocupações com o destino dos municípios depois do término das atividades da Vale. Ademais, questiona-se a aquisição de terras por parte desta empresa, uma vez que serão diretamente ou indiretamente impactadas pelos projetos de expansão.

Esse fato gera preocupação, por parte do mesmo grupo, pois a Vale poderia se tornar controladora da maior parcela do território de Canãa dos Carajás, haja vista que 30% do território já está sob domínio da Floresta Nacional de Carajás¹⁹. Tal atitude da empresa ou das suas contratadas gera uma série de impactos, como o aumento dos preços de terra na área rural, a escassez de terra para futuras atividades agropecuárias no município, as disputas pela forma e os valores das desapropriações em áreas diretamente afetadas pelos projetos.

Ao analisar o quadro de precarização dos serviços públicos nos municípios de Parauapebas e Canãa dos Carajás, a partir da fala dos gestores entrevistados, constatam-se diferenças entre os municípios acima citados e os demais municípios da região que não apresentam projetos de mineração em funcionamento nos seus territórios.

¹⁹ Essa estratégia da Vale segue as tendências das grandes mineradoras multinacionais na África e na Ásia visando por um lado evitar demandas sociais durante o processo de licenciamento e por outro lado dispor de um *cordon sanitaire* para proteger as instalações de operação e infraestrutura. No caso do município de Canãa a preocupação dos técnicos da Secretaria de Meio Ambiente e Turismo é que a Vale terá domínio sobre 50% do território do município.

Também, observa-se que as informações dadas pelos gestores municipais apresentam determinadas distorções em relação aos dados divulgados nas pesquisas oficiais do governo, como se evidenciará em seguida.

No que concerne à dimensão social, especificamente em relação aos indicadores sociais básicos, fica patente uma divisão no conjunto dos municípios que separa Canãa dos Carajás e Parauapebas de Curionópolis e Eldorado dos Carajás. Os primeiros apresentam uma taxa de analfabetismo abaixo da média do Estado do Pará (11,7%) e, consideravelmente, inferior àquela registrada em Curionópolis e Eldorado dos Carajás²⁰. Também se observa que em todos os municípios analisados, no período compreendido entre 2000 e 2010, foram reduzidas as taxas de analfabetismo.

Mantém-se a mesma divisão entre os municípios no que se refere à parcela da população que vive em condição de extrema pobreza. Nos municípios de Eldorado dos Carajás (21,8%) e Curionópolis (19,4%), aproximadamente um quinto da população se enquadra nessa condição. Já em Canãa dos Carajás (11,5%) e em Parauapebas (8,4%), os valores são bem mais favoráveis. Também os dados referentes às condições de saneamento das habitações refletem a mesma dualidade no conjunto dos municípios. Em Parauapebas, somente 2,8% dos domicílios têm condições de saneamento inadequado, e, diferentemente, o município de Eldorado dos Carajás apresenta mais do que a metade das habitações (58,3%) nessa condição.

No que tange à educação básica, todos os municípios conseguiram melhorias no quadriênio 2005/2009, sendo a situação de Parauapebas consideravelmente superior àquela dos outros municípios. Chama atenção o fato de que Canãa dos Carajás foi o único

²⁰ Sobre as taxas de analfabetismo da população, registram--se: Canãa dos Carajás 9,9 (2010), 18,5 (2000), Curionópolis 18,0 (2010) e 26,9 (2000), Eldorado dos Carajás 21,3 (2010) e 27,3 (2000), Parauapebas 8,1 (2010) e 16,3 (2000). (IBGE, 2010; IBGE, 2000).

município que presenciou uma redução do seu Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB) de 2007 para 2009, ficando no último lugar no comparativo²¹.

No que diz respeito à saúde pública, os indicadores sociais básicos não obedecem a mesma divisão anteriormente sinalizada no conjunto dos quatro municípios apresentados. Com exceção de Curionópolis, todos os municípios em foco conseguiram reduzir as taxas de mortalidade infantil e de mortalidade neonatal²². Em todos os municípios da região de Carajás, os valores para o ano de 2010 situam-se abaixo daqueles do Estado de Pará, indicando, assim, uma situação superior a da média do deste.

Curionópolis (2008: 44,2 por 100.000 habitantes) e Eldorado dos Carajás (2008: 54,6) são os municípios com o maior coeficiente de mortalidade por causa de acidente de transporte, enquanto Parauapebas (2008: 59,9 por 100.000 habitantes) e Eldorado dos Carajás (2008: 64,8) mostram os maiores coeficientes de mortalidade por causa de agressões.

Contudo, determinados avanços nos indicadores sociais, registrados nas pesquisas oficiais do governo, concernentes aos municípios da região de Carajás estão longe de atingir a meta desejável de desenvolvimento social e sustentável estabelecida pelos organismos internacionais, principalmente, se for analisado o total da riqueza produzida na região com a extração de minérios e a permanência

21 Seguem os valores de IDEB (2005/2007/2009): Canãa dos Carajás: 3,2 / 3,8 / 3,4; Curionópolis: 2,7 / 3,0 / 3,7; Eldorado dos Carajás: 2,5 / 2,8 / 3,5; Parauapebas: 3,5 / 3,7 / 4,7 (INEP).

22 As taxas de mortalidade infantil são: Canãa dos Carajás: 17,35 (2008) e 10,34 (2010); Curionópolis: 23,26 (2008) e 25,00 (2010); Eldorado dos Carajás: 35,67 (2008) e 17,35 (2010); Parauapebas: 17,03 (2008) e 15,89 (2010). Em relação à mortalidade neonatal, observam-se os seguintes valores: Canãa dos Carajás: 12,62 (2008) e 8,86 (2010); Curionópolis: 5,81 (2008) e 15,63 (2010); Eldorado dos Carajás: 24,69 (2008) e 6,31 (2010); Parauapebas 13,30 (2008) e 11,20 (2010) (DataSuS).

dos altos níveis de desigualdade sociais e de pobreza da população na localidade.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não restam dúvidas de que o modelo de desenvolvimento presente na região de Carajás, onde a transnacional Vale aparece como agente de desenvolvimento dominante na região: de um lado, favorece a inserção da economia brasileira no sistema capitalista mundial; e de outro lado, contribui para o agravamento dos problemas econômicos, sociais e ambientais na área de execução dos projetos de mineração.

Destarte, esse modelo de desenvolvimento adotado na região, privilegia a atuação do Estado com a finalidade de atender os objetivos da economia de mercado e, dessa forma, contraria a concepção de desenvolvimento em que o Estado aparece como regulador e promotor de políticas públicas, responsável pela viabilização dos direitos sociais.

Ao mesmo tempo, o Estado, nas suas instâncias municipal e estadual, está longe de usar todos os seus instrumentos de intervenção para inserir as atividades da empresa dentro de um modelo de desenvolvimento regional elaborado e legitimado a partir de uma ampla articulação da sociedade. E, a falta de solidariedade e cooperação entre as prefeituras da região de Carajás, a disputa pela implantação de projetos de mineração e a ausência de uma política estadual que defina o papel da mineração na região, a partir de um modelo de desenvolvimento autodeterminado no nível do Estado ou da Amazônia, são fatores que podem explicar a situação de assimetria entre os governos locais e a transnacional Vale.

Finalmente, a partir dos resultados obtidos na pesquisa, cabe ao Estado brasileiro e à sociedade civil aumentar os mecanismos de

controle das atividades desenvolvidas pela Vale na região, através da atuação de sujeitos coletivos com novas práticas diferenciadas, simultaneamente locais e globais, que se traduzem em novas formas de resistência com a finalidade de restringir o poder da transnacional no sudeste do Pará.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo: Boitempo editorial, 1999.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra reforma: desestruturação do estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BOSSI, Dário et al. (Articulação Mineração-Siderurgia). **A face agressiva da Vale**: em Fundação Rosa Luxemburg: empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário. 2009. Disponível em: <<http://www.rls.org.br/publicacao/empresas-transnacionais-brasileiras-na-américa-latina-um-debate-necessário>>. Acesso em: 08 jan. 2012.

CARCANHOLO, Marcelo. Neoconservadorismo como roupagem alternativa: a nova Cepal dentro do consenso de Washington. In: CASTELO, Rodrigo (Org.). **Encruzilhadas na América latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

COGGIOLA, Oswaldo. América Latina na Crise Econômica Mundial. **Revista Germinal: Marxismo e Educação em Debate**. v. 2, n.1, p. 6-15, jan. 2010.

DRAIBE, Sônia. **As novas formas de política social**. Campinas, SP: NEP/UNICAMP, 1996.

FERNANDES, Luiz. Globalização e agenda neoliberal. In: **DILEMAS da atualidade**, Rio de Janeiro: CES, FITEE, 1997.

HARVEY, D. **A Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2000**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm>. Acesso em: 20 abr. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em 20 abr. 2012.

MANDEL, E. O. neoliberalismo e a alternativa socialista. In: **LIBERALISMO e socialismo**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995.

MÉSZÁROS, I. **O desafio e o fardo do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

LESBAUPIN, Ives; MINEIRO, Adhemar. **O desmonte da nação**. Petrópolis: Vozes, 2002.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Editora Cortez. 2002.

OLIVEIRA, Francisco. Política numa era de indeterminação, opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, Francisco; RIZEK, Cibele Saliba. **A era da Indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SALUDJIAN, Alexis. Estratégias 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 no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

WASELFISZ, Julio Jacob. **Mapa da violência dos municípios brasileiros**. 2007. Disponível em:
<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/mapa_da_violencia_baixa1.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2012.

8 ACUMULAÇÃO DE CAPITAL E CIDADES NA AMAZÔNIA: PRODUÇÃO DE RIQUEZAS E NEGAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS

Maria Elvira Rocha de Sá
Nádia Socorro Fialho Nascimento

1 INTRODUÇÃO

Os tempos atuais são marcados pelo paradoxo que a vida em sociedade expressa, de um lado, pelo avanço exponencial no desenvolvimento da ciência e da tecnologia e, de outro, pela progressiva concentração do que é produzido socialmente nas mãos de poucos, seja na relação entre continentes e países, seja entre regiões e cidades dentro de um mesmo país. Isso porque o desenvolvimento das forças produtivas, na sociedade do capital, ao fazer crescer a riqueza produzida socialmente, gera, segundo Marx (1989), necessariamente, a miséria.

No marco da sociedade capitalista, que busca, historicamente, alternativas de superação das crises intrínsecas ao próprio processo de acumulação, o capital tenta conter seus efeitos sobre os países de capitalismo central, remetendo o **ônus** aos países retardatários, como é o caso do Brasil. Nestes, as medidas de contenção da crise se dão tanto pela intensificação das condições de **exploração da força de trabalho** – do que decorre o agravamento das condições de vida da classe trabalhadora –, como pela **intensificação da exploração dos recursos naturais** – do que decorre a destruição da natureza,

especialmente nos países e/ou regiões onde esta é rica e abundante. Os processos de transformação das matérias-primas em mercadorias de alto valor no mercado internacional, pela via de empresas multinacionais, não revertem em dividendos para a população local, mas, muito pelo contrário, resultam em expropriação, aculturação e pauperização.

Na Amazônia brasileira os resultados históricos da presença do grande capital, que remontam à economia gomífera, são agravados em função de novas dinâmicas produtivas, como é o caso da cultura da soja, às quais se somam às dinâmicas já sedimentadas, especialmente a exploração mineral, pela via dos chamados grandes projetos. Nesse contexto, destaca-se o estado do Pará, *locus* de processos desencadeados sobre a região, especialmente a partir da década de 1970, quando empreendimentos – públicos e privados – produziram alterações em seus aspectos econômicos, políticos, sociais, ambientais e culturais.

Na particularidade do estado do Pará, as desigualdades sociais são determinadas pela apropriação privada em grande escala da terra e pela exploração do trabalho. Isso porque quando o capital penetra na Amazônia subverte a lógica da vida social, ao transformar a terra em mercadoria e retirar do homem as condições materiais de (re) produção de sua existência. À expropriação de que é vítima segue-se, como uma das alternativas, a migração, o que contribuiu, ao lado de outros processos, para a reorientação da rede urbana da Amazônia, com a formação de novos núcleos urbanos e o adensamento populacional das cidades já existentes. Há que se refletir sobre o resultado desses processos na vida desses agrupamentos humanos, que, ao chegarem nestes centros urbanos, oriundos de uma outra realidade, não têm garantidas as condições necessárias ao exercício pleno dos direitos sociais, no que o não acesso aos equipamentos e aos serviços de infraestrutura é apenas a parte mais visível e impactante.

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. Prova disso são os indicadores socioeconômicos presentes em municípios como Marabá, Parauapebas e mesmo Belém, capital do estado do Pará, onde, ao lado de uma expressiva dinâmica econômica, encontram-se contingentes massivos de trabalhadores (sobre) vivendo com renda insuficiente para prover necessidades básicas como moradia, educação e saúde.

A abordagem dos direitos sociais, numa perspectiva ampliada, remete à necessidade de apreensão dos processos que geram a sua negação e de busca de indicadores capazes de demonstrá-la. É no cotidiano de sua prática que chegam aos profissionais de Serviço Social, tanto na área urbana como na área rural, demandas por saúde, educação, trabalho, saneamento, habitação etc., demonstrando o agravamento das expressões da “questão social”¹ na região. A intervenção profissional do Serviço Social ao incidir sobre esta realidade requer uma aproximação cada vez mais rigorosa, no sentido do aprofundamento sobre a dinâmica das diferentes frações do capital, sobre os arranjos estratégicos do Estado e sobre as lutas dos movimentos sociais contemporâneos pela emancipação humana.

1 De acordo com Netto (2001, p. 43), “foi a partir da perspectiva efetiva de uma eversão da ordem burguesa que o pauperismo designou-se como ‘questão social’”, daí porque o uso desta expressão estar relacionado à emergência da classe trabalhadora no cenário político. O pensamento revolucionário, ao problematizar a ordem econômico-social estabelecida, adquire consciência de que a “questão social” está necessariamente colada à sociedade burguesa. É por esse motivo que o uso da expressão “questão social” se faz, também aqui, com as aspas acrescentadas por Paulo Netto (2001), para indicar a sua apropriação pelo ideário burguês no sentido de sua mistificação.

2 ECONOMIA AMAZÔNICA E URBANIZAÇÃO: DA BORRACHA À PRIMEIRA METADE DO SÉCULO XX

A gênese da ocupação urbana na Amazônia remonta ao período colonial, caracterizada pela formação de pequenas vilas e povoados às margens dos rios em função das atividades comerciais, em grande medida vinculadas ao extrativismo. Após o período de exploração e comercialização de especiarias, conhecido como ciclo das “drogas do sertão”, e de experiências intermediárias que não lograram êxito, Leal (2010) destaca que, a partir do século XIX, o Brasil e a Amazônia vincularam-se ao capitalismo hegemônico, o que corresponde, no plano internacional, à ascensão da burguesia europeia.

A partir desse período a produção capitalista esteve grandemente voltada para a detecção de riquezas naturais que pudessem contribuir ao desenvolvimento das forças produtivas. A Amazônia, como outras regiões do planeta, passou a ser alvo de inúmeras expedições científicas, das quais a primeira de uma série infindável foi a de La Condamine, em 1742, cuja importância 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. 98).

Em função da crescente demanda de borracha pela nascente indústria automobilística na Europa e nos Estados Unidos, a economia amazônica experimenta um crescimento econômico denominado “ciclo da borracha” (1850-1910), que tem as cidades de Belém e Manaus como os principais entrepostos da atividade gomífera, inau-

gurando a chamada *Belle Époque*. Dentre as inúmeras consequências para a região, destaca-se uma modernização aparente que, associada à ideia de progresso, se expressou na intervenção de embelezamento das áreas centrais daquelas cidades, subordinada não às necessidades coletivas dos diferentes grupos sociais, mas às necessidades do capital comercial emergente.

Segundo Oliveira (1999), a *Belle Époque* foi um período em que a riqueza produzida na Amazônia provinha de dois líquidos: “da seiva da *hevea brasiliensis* e do sangue dos seringueiros”. Estes últimos, oriundos do Nordeste brasileiro, se constituíram na principal força de trabalho da atividade extrativista da borracha, sendo sua exploração alimentada pelo sistema de “aviamento”. Segundo Santos (1980), esse sistema se constituía numa espécie de crédito sem dinheiro, que obrigava o seringueiro a comprar no barracão – de propriedade do seringalista –, os mantimentos para suprir necessidades básicas, desde alimentos até roupas, gerando dívidas impagáveis, que o mantinham preso ao seringal.

Além dos trabalhadores nordestinos, Santos (1980) destaca a atração exercida pela economia gomífera sobre grupos de diferentes nacionalidades, que investiram no comércio e na construção de infraestrutura: espanhóis e portugueses concentravam-se nos centros urbanos em atividades do comércio; ingleses atuavam na construção de portos, ferrovias, abastecimento de energia elétrica, telefonia, telegrafia e saneamento; alemães, americanos e franceses, na comercialização e no crédito, e sírios e libaneses destacavam-se no comércio. A estes agregaram-se ainda os italianos, que se dedicaram, entre outras atividades, à extração e comercialização do látex em municípios paraenses (EMMI, 2007).

O resultado do intenso fluxo migratório para a região amazônica produziu consequências de várias ordens, refletindo especialmente

no crescimento das cidades. De acordo com Martinello (1988, p. 42-43):

A população, movida pelos interesses econômicos ligados à extração do látex, devasta a floresta tropical brasileira, incorporando um território de quase 200.000 km², retirado da Bolívia, extermina parte da população indígena, miscigena-se parcialmente com ela e provoca o crescimento urbano de Belém e Manaus.

Com a queda na exportação da borracha, em função da concorrência inglesa nas colônias asiáticas, fruto do contrabando de sementes da *hevea brasiliensis*, teve início um prolongado período de estagnação econômica (1910-1940), que culminou na desarticulação da economia gomífera e no conseqüente fechamento de seringais e migração de contingentes significativos de trabalhadores para os centros urbanos. A falta de oferta de trabalho e a insuficiência de serviços básicos geraram desemprego e surtos de epidemias, manifestando-se num quadro de degradação das condições de vida destes trabalhadores.

No período da II Grande Guerra Mundial (1939-1945), a economia gomífera foi reativada em decorrência do interesse norte-americano pelo produto, sendo firmados acordos de cooperação entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos. No primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) foram preparadas as condições para que esses acordos fossem cumpridos, numa operação que ficou conhecida como a “batalha da borracha”. Para a consecução dos objetivos desta “batalha”, o governo brasileiro, sob orientação e instrução do governo norte-americano, criou, conforme Nascimento (1998, p. 17-18),

O Banco de Crédito da Borracha – BCB; [...] Departamento Nacional de Imigração – DNI [...] Comissão de

Controle dos Acordos de Washington – CCAW, [...] Superintendência para o Abastecimento do Vale Amazônico – SAVA, [...] Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia – SEMTA, depois substituído pela Comissão Administrativa de Encaminhamento de Trabalhadores para Amazônia - CAETA, cujo objetivo era recrutar, encaminhar e colocar trabalhadores nos seringais, transportando-os até Belém; Serviço Especial de Saúde Pública – SESP, [...] Serviço de Navegação e Administração do Porto do Pará (SNAPP).

Segundo Leal (1996, p. 133), estas e outras ações significaram o ajuste de “uma parcela estratégica da economia brasileira aos interesses políticos norte-americanos”. A propaganda oficial do período teve como resultado irreversível a arregimentação de um expressivo contingente de brasileiros, especialmente nordestinos que, à diferença do primeiro surto gomífero, quando foram aliciados pelos prepostos dos donos dos seringais, agora foram arregimentados por órgãos do governo federal². Cessada a demanda norte-americana pelo *látex* produzido na Amazônia, enquanto uma parcela de imigrantes retornou aos seus locais de origem, a grande maioria permaneceu nas cidades da região. Em Belém, estes imigrantes ocuparam áreas insalubres, onde ficaram expostos aos riscos de doenças, especialmente aquelas provocadas pela carência de infraestrutura básica, como esgotamento sanitário e abastecimento de água potável.

2 Segundo Leal (1996, p. 21-22), isso foi “patrocinado pelo SEMTA [...] – cujos cartazes prometiam [...] 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. [...] 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.”

No segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954), o modelo de desenvolvimento adotado propunha a integração econômica da Amazônia às outras regiões do país, com a criação, em 1953, da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e o estímulo ao povoamento da região, com incentivos à imigração nacional e estrangeira. No governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) é referendado o modelo desenvolvimentista, que respondia ao contexto maior da reorganização da divisão internacional do trabalho do pós-guerra em curso, criando novos mecanismos capazes de ampliar a inserção da Amazônia nas formas de acumulação capitalista. Para tanto propõe o Plano de Metas (1956-1960) que, em relação à Amazônia, propõe a sua ocupação territorial com a construção da rodovia Belém-Brasília (BR 010) e a reestruturação de seu espaço com a formação de uma rede urbana mais complexa.

A constituição do urbano e o sistema de cidades passaram a representar um elemento estratégico para a incrementação do dinamismo econômico projetado pelos governos que assumiram o poder político após o Golpe de Estado deflagrado em 1964. Com esta finalidade, desenvolveu-se, por meio de ações propostas pelo Estado brasileiro, uma estruturação espacial, responsável pela configuração de uma malha urbana programada com controle técnico e político, constituída a partir de planos e programas governamentais, objetivando integrar a Amazônia ao mercado nacional e mundial.

3 GRANDES PROJETOS E URBANIZAÇÃO NA AMAZÔNIA PÓS-1964

Os governos militares (1964-1985) deram continuidade à transformação da região em espaço de expansão das relações capitalistas de produção, sob a égide dos princípios da Doutrina da Segurança Nacional. Seguindo esta orientação ideológica, a ditadura mili-

tar empreendeu a chamada “ocupação da Amazônia”, o que se fez com o uso do apelo midiático de “terra sem homens, para homens sem terra”. Estes homens sem terra eram aqueles desalojados pela expansão do capital no sudeste, centro-sul e nordeste brasileiro, cuja migração para as cidades poderia representar um foco potencial de problemas sociais. Essa estratégia política atendia ao duplo interesse de prevenção de problemas políticos nestas regiões do país e da ameaça de expansão do socialismo, num contexto internacional marcado pela Guerra Fria³. Com essa sustentação ideológica foi viabilizada a estratégia econômica de abertura das fontes de recursos naturais à exploração capitalista, de vital importância para a nova etapa da acumulação iniciada no período pós-1945, tendo início o verdadeiro processo que culminou com a ocupação predatória da Amazônia.

A partir da chamada “Operação Amazônia” (1965-1967), inaugurou-se uma nova fase para a Amazônia, com a outorga de uma nova Constituição (1967) e significativas mudanças no arcabouço legal, como o Estatuto da Terra (1964) e a Revisão do Código de Minas (1967), e ainda a reestruturação de órgãos encarregados da política desenvolvimentista para a região, com destaque para a transformação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SPVEA) em SUDAM⁴.

Merece destaque nesse período o estabelecimento da Política de Incentivos Fiscais (1966) que, segundo Pandolfo (1994), acabou por produzir graves distorções, como o predomínio de incentivos fiscais

3 Segundo Hobsbawm (1997, p. 223-224), “os 45 anos que vão do lançamento das bombas atômicas até o fim da União Soviética não formam um período homogêneo *único* na história do mundo. [...] Apesar disso, a história desse período foi reunida sob um padrão *único* pela situação internacional peculiar que o dominou até a queda da URSS: o constante confronto das duas superpotências que emergiram da Segunda Guerra Mundial na chamada “Guerra Fria.”

4 A SUDAM, criada em 1966 nos moldes da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) foi extinta e substituída, no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e recriada como SUDAM, em 2006, no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006).

para empreendimentos que não trouxeram os tão propalados retornos à região. Também no caso da agricultura, as empresas capitalistas que investiam no setor, aproveitando-se do “aumento de preços dos produtos agrícolas no período 1972-1974, ou da carne, desde os anos [19]60” (FOLADORI, 2001, p. 186), e ainda dos projetos de desenvolvimento do governo federal, realizaram avanços sobre as chamadas fronteiras agrícolas, cuja área mais significativa era (e ainda é) a Amazônia, contribuindo para o acirramento de conflitos agrários. Segundo Treccani (2001, p. 245), “a procura de terras na Amazônia no geral, e no Pará em particular, aumentou consideravelmente: terra e incentivos fiscais formaram um binômio cobiçado por empresários nacionais e estrangeiros”.

A construção de estradas na Amazônia, na década de 1970, se inscreve no conjunto de medidas adotadas pelos governos militares para dotar a região de infraestrutura básica de apoio aos projetos de desenvolvimento comandados pelo grande capital. O programa de integração dos militares previa a construção, além da Transamazônica (BR 230), das estradas Perimetral Norte (BR 210), Santarém-Cuiabá (BR 163) e Manaus-Porto Velho (BR 319), que se somariam à rodovia Belém-Brasília (BR 010), construída no governo de Kubitschek. Os programas de colonização associados à construção destas rodovias resultaram num rápido e devastador processo de ocupação da região.

Uma das medidas de impacto dos governos militares, a revisão do Código de Minas, possibilitou a pesquisa de recursos naturais pelo capital estrangeiro, o que se deu por meio do Projeto Radar da Amazônia (RADAM), mapeando os recursos naturais de todas as ordens e ampliando a um grau extremamente preciso a prospecção das reservas minerais brasileiras. Estes levantamentos atraíram o capital estrangeiro e contribuíram para a implantação de grandes

projetos industriais, que demarcaram um novo momento na ocupação da Amazônia.

Segundo Leal (1996, p. 10):

O termo grande projeto surgiu na Amazônia da década de 1970 para designar os empreendimentos-enclaves que operam retirando recursos naturais em grande quantidade, mandando-os para fora.

Sendo precursores o Projeto FORD, no estado do Pará, e o Projeto ICOMI, no estado do Amapá. Este último logrou produzir uma descapitalização ecológica irreversível, tendo chegado a exaurir uma das mais ricas jazidas de manganês do planeta. Em que pese o desenvolvimento prometido pela ICOMI ao estado do Amapá, o que restou de concreto foi uma enorme cratera e a cidade de Santana, surgida a partir da construção do porto para o embarque do minério. O destaque dado pelo autor a esses dois grandes projetos se deve, entre outros, ao fato deles terem iniciado, por suas características peculiares, uma nova fase de extração de matérias-primas na Amazônia.

A estes se seguiram outros empreendimentos de caráter político-administrativo e econômico na região, o que levou Magalhães Filho (1987) a assinalar que seria mais apropriado utilizar o termo “grandes intervenções” em vez de “grandes projetos”, classificando-os como: 1) Grandes Projetos de Desenvolvimento Regional Explícito, destacando: a) Incentivos Fiscais administrados pela SUDAM (apoio a projetos do setor privado); b) Incentivos Fiscais administrados pela SUFRAMA (apoio a projetos do setor privado); c) Programa de Polos Agropecuários e Agro-minerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA); d) Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (POLONOROESTE); e) Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado do Amazonas (PDRI Amazonas); e 2) Grandes Projetos Setoriais/Nacionais,

destacando: a) Programa Grande Carajás (Carajás – Ferro; Albrás/Alunorte – Alumina e Alumínio; Hidroelétrica de Tucuruí; Estrada de Ferro Carajás (EFC) ligando Parauapebas/PA a São Luís/MA; Porto de Vila do Conde em Barcarena/PA); b) Projeto Jari; c) Programa da Borracha (PROBOR); d) Projeto Trombetas (mineração de bauxita).

Dentre estes empreendimentos destaca-se, pelos efeitos extraeconômicos que produziu a implantação, no ano de 1980, o chamado Programa Grande Carajás (PGC). O PGC se constituiu, segundo Almeida (1995, p. 39-40), num:

Ampla teatro de operações [...], sobretudo os de exploração mineral, e de uma diversidade de grupos empresariais (madeireiros, mineradoras, guzeiros, agropecuaristas, sojicultores, empreiteiros da construção civil, fabricantes de óleos vegetais, de papel e celulose e de produtos farmacêuticos), que realizam, no momento atual, coadunados com agências multilaterais, a mais complexa coalizão de interesses industriais e financeiros hoje registrada na Amazônia.

O espaço de operações do PGC englobava partes dos estados do Maranhão, Pará e Tocantins, correspondendo a 11% do território nacional, com suas jazidas de ferro sendo exploradas com exclusividade pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD, hoje Vale). A CVRD, criada ainda em 1942 no governo de Getúlio Vargas e privatizada em 1997, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com financiamento subsidiado e disponibilizado aos compradores pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), constitui-se, na atualidade, numa das maiores empresas de mineração de ferro em funcionamento no mundo.

À grandiosidade de Carajás corresponde um gigantesco e complexo conjunto de consequências socioambientais sobre a região onde ele foi decretado, afetando diferentes grupos humanos e áreas com diferentes usos nos estados do Pará, Maranhão e Tocantins. Almeida (1995) destaca as seguintes áreas: unidades de conservação ambiental; reservas extrativistas; terras indígenas; áreas desapropriadas, adquiridas e projetos de assentamento; reservas garimpeiras e províncias auríferas; áreas de babaçuais; polígono de castanhais; terras de quilombolas; terras de santo; terras da Igreja; cooperativas de pequenos produtores agroextrativistas; usinas de ferro gusa, de ferro ligas e carvoarias, latifúndios por dimensão e imóveis rurais com área igual ou superior a 10.000 hectares. Entre os muitos efeitos do PGC que dizem respeito à apropriação privada da terra, destacam-se aqueles que relacionam dialeticamente áreas urbanas e áreas rurais, ambas afetadas pelo movimento industrializador que gera, segundo Almeida (1995, p. 44):

Uma urbanização forçada, interpenetrando instalações industriais poluidoras, incluindo-se carvoarias e guseiras, com aglomerados urbanos, notadamente em Açailândia (MA) e Rondon do Pará (PA).

Ao priorizarem a implantação de grandes projetos como Carajás, as ações dos governos em relação à questão fundiária têm sido fundamentais para o agravamento de conflitos agrários nas áreas de sua influência, como o que ocorreu em 17/04/1996, no município paraense de Eldorado de Carajás. Na ocasião, o assassinato de 19 (dezenove) trabalhadores sem-terra pela Polícia Militar do Pará ficou conhecido como o “massacre de Eldorado de Carajás”, pois, além dos mortos, restaram ainda trabalhadores mutilados e desaparecidos.

Em fevereiro de 2005, a Amazônia brasileira voltou a ser destaque internacional devido ao assassinato da missionária norte-americana *Dorothy Stang*, que atuava pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) no Projeto de Desenvolvimento Sustentável Esperança, idealizado por ela e localizado no município paraense de Anapu, distante 500 kms de Belém. Mais recentemente, no município de Nova Ipixuna, em 24/05/2011, o Pará foi palco novamente do assassinato de um casal de extrativistas – José Cláudio Ribeiro da Silva e Maria do Espírito Santo –, que atuavam denunciando a voracidade dos processos de desmatamento da floresta amazônica. Os assassinatos seletivos de lideranças dos movimentos sociais ocorrem por conflitos agrários nas áreas dos grandes empreendimentos econômicos, que se constituem em espaços marcados por fortes tensões e impactos socioambientais.

3.1 Riqueza e miséria nas cidades paraenses: Belém, Marabá e Parauapebas

O Pará se destaca no cenário regional e nacional por ser o segundo estado brasileiro em extensão territorial, o segundo estado minerador do Brasil e o primeiro em concentração mineral. Os mais elevados índices do Produto Interno Bruto/PIB paraense estão concentrados em apenas 05 (cinco) municípios, a saber: Belém (28,3%– com maior incidência no setor serviços); Parauapebas (9,62%); Barcarena (5,63%); Ananindeua (5,55%) e Marabá (5,24%), alcançando 60% da riqueza gerada no estado por 33,5% dos seus habitantes (IDESP, 2009). Em função de situarem-se em área de influência direta de Carajás, destacam-se os municípios de Marabá e Parauapebas que, ao lado de Belém, capital do estado, apresentam, como indicado acima, os maiores PIB's totais e PIB's *Per Capita* do Pará.

De acordo com Fialho Nascimento (2006), o volume de riquezas produzidas no estado do Pará não tem correspondido ao volume de investimentos nos setores sociais. Ao deixar de investir em saúde, educação, transportes, habitação, geração de trabalho e renda etc., o Estado acaba por criar as condições para a (re)produção das expressões da “questão social” na região. Os municípios de Marabá e Parauapebas são exemplos de desestruturação social, econômica e ambiental no campo e na cidade, a partir da expropriação dos territórios, desmatamentos, especulação imobiliária, poluição ambiental etc. Grande parte da população de Marabá, ao ser expulsa da terra, passou a se inserir na produção de carvão vegetal – importante insumo na fabricação do ferro-gusa –, que, pela forma predatória e, muitas vezes ilegal, adotada por empresas locais, inclusive denunciadas pela ocorrência de trabalho escravo vem, tendencialmente, aumentando a destruição da cobertura vegetal, assim como, e principalmente, comprometendo em níveis irreversíveis a saúde de seus trabalhadores. Esse carvão é vendido para as guseiras – fábricas que surgiram na área a partir da disponibilidade do minério de ferro –, transformando Marabá num dos principais produtores de ferro-gusa do país (INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL, 2011).

A implantação de grandes projetos como Carajás, ao expropriar a população local, produziu uma infundável sucessão de problemas sociais, econômicos e ambientais que afetam não apenas áreas próximas, como também os grandes centros urbanos da região. Esse é o caso de Belém⁵, capital do estado do Pará, que experimentou uma explosão demográfica nos últimos cinquenta anos, da ordem de 249%, quando a população passou de 399.222 habitantes, na década de 1960, a 1.393.399 habitantes no ano de 2010.

⁵ Merece destaque a particularidade físico-geográfica na extensão territorial do município de Belém, que apresenta 34,36% de porção continental e 65,4% de porção insular, correspondente a trinta e nove (39) ilhas fluviais (SILVA, 2010).

Na capital paraense os migrantes nativos se juntam àqueles oriundos de outros estados e à população urbana de baixa renda, agrupando-se todos em áreas periféricas que, na cidade de Belém, são conhecidas por “baixadas”⁶, espaços de reconhecida precariedade na infraestrutura básica e insuficiência de serviços essenciais. As áreas de “baixadas” incluem-se entre os chamados “aglomerados subnormais”⁷ que, no município de Belém, totalizam 101 áreas nas quais se encontram 193.557 (52,4%) domicílios particulares ocupados por uma população de 758.524 (54,5%) habitantes, ou seja, mais da metade dos domicílios deste município-capital não apresenta condições satisfatórias de habitabilidade aos seus ocupantes.

A exemplo dos processos econômicos produzidos pelo *boom* da borracha na virada do século XIX ao século XX, o dinamismo econômico oriundo da exploração mineral no estado do Pará nas três últimas décadas do século XX tem gerado riqueza e miséria na região. Dentre os municípios mineradores, Parauapebas lidera com o maior PIB, com mais de R\$ 5,6 bilhões de reais, enquanto seu PIB *Per Capita* é de R\$ 36.772,00 (trinta e seis mil setecentos e setenta e dois reais).

No caso do município de Marabá, o PIB é de, aproximadamente, R\$ 3 bilhões de reais, com uma população que ultrapassa Parauapebas e se constitui na quarta maior população do estado do Pará. Em

6 Segundo Trindade *Júnior* (1997, p. 22), “os estudos que tratam das baixadas de Belém procuram defini-las como sendo os trechos do sítio urbano, cujas curvas de nível não ultrapassam a cota quatro, e que chegam a compor cerca de 40% da área mais valorizada da cidade, ou seja, a área correspondente à primeira léngua patrimonial. [...] As baixadas existentes em Belém são áreas inundadas ou sujeitas às inundações – decorrentes, em especial, dos efeitos das marés – e ficaram conhecidas, principalmente a partir da década de [19]60, por serem espaços de moradia das camadas sociais de baixo poder aquisitivo”.

7 De acordo com o IBGE, “aglomerados subnormais” revelam características como uma urbanização que foge aos padrões vigentes, ao apresentar vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos, ou ainda, precariedade de serviços públicos essenciais (IBGE, 2011).

função disso, seu PIB *Per Capita* é menor, totalizando R\$ 15.065,00 (quinze mil e sessenta e cinco reais) o que, ainda assim, é expressivo.

No caso de Belém, com uma população de 1.393.399 habitantes, seu PIB total foi de mais de R\$ 16,5 bilhões e seu PIB *Per Capita*, em função do tamanho de sua população, foi de R\$ 11.496,00 (onze mil e quatrocentos e noventa e seis reais), menos da metade de Parauapebas e próximo daquele apresentado por Marabá, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Municípios de Marabá, Parauapebas e Belém, segundo população (2010), PIB e PIB *Per Capita* (2009)

<i>MUNICÍPIO</i>	<i>POPULAÇÃO</i>	<i>PIB (mil reais)</i>	<i>PIB/Per Capita</i>
MARABÁ	233.669	3.058.909	15.065
PARAUAPEBAS	153.908	5.617.969	36.772
BELÉM	1.393.399	16.526.989	11.496

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010; IDESP (2009).⁸

Não obstante a Tabela 1 demonstrar a riqueza dos municípios do estado do Pará expressa pelo PIB e pelo PIB *Per Capita*, ao se analisar a distribuição da população dos municípios, segundo as classes de renda individual mensal – Censo de 2010 –, demonstrada na Tabela 2, constata-se que efetivamente a população não usufrui da riqueza socialmente produzida nos municípios em análise.

⁸ Esta tabela foi elaborada pelo professor Welson de Sousa Cardoso (2011).

Tabela 2 - Classes de renda individual nominal mensal da população de 10 anos ou mais de idade dos municípios de Marabá, Parauapebas e Belém

<i>Classes de rendimento</i>	<i>Marabá</i>	<i>%</i>	<i>Parauapebas</i>	<i>%</i>	<i>Belém</i>	<i>%</i>
<i>nominal mensal</i>						
Sem rendimento	76.128	41,1	47.275	38,7	440.586	37,1
Até 1 SM	52.499	28,4	27.239	22,3	328.628	27,7
Mais de 1 a 2 SM	30.724	16,6	22.856	18,7	196.568	16,5
Mais de 2 a 3 SM	10.338	5,6	10.176	8,3	67.966	5,7
Mais de 3 a 5 SM	7.819	4,2	8.165	6,7	61.724	5,2
Mais de 5 a 10 SM	5.463	3,0	4.574	3,7	56.686	4,8
Mais de 10 a 20 SM	1.658	0,9	1.347	1,1	22.938	1,9
Mais de 20 SM	528	0,3	434	0,4	12.930	1,1
Total	185.157	100,0	122.066	100,0	1.188.026	100

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 2010.

Na Tabela 2, observa-se que no município de Parauapebas 79,7% da população de mais de 10 anos de idade auferem renda entre zero e dois salários mínimos, enquanto que em Marabá 86,1% de sua população encontra-se nesta faixa de renda. A situação se agrava quando se observa que 69,5% da população de Marabá e 61% da população de Parauapebas auferem renda de até um salário mínimo, e destes, 41,1% e 38,7%, respectivamente, não têm rendimentos. Os dados sobre renda da população de mais de 10 anos de idade residente no município de Belém revelam que 81,3% do total de sua população auferem renda entre zero e dois salários mínimos, e desse total, 64,8% da população recebe renda entre zero e um salário mínimo, enquanto 37,1% declara não ter rendimentos. O quadro geral de 41,1%, 38,7% e 37,1% da população com mais de 10 anos de idade sem rendimentos, que reside nos municípios de Marabá, Parauapebas e Belém, respectivamente, revela níveis agudos de pauperização, cuja condição resulta do não acesso ao aten-

dimento de necessidades básicas, como geração de renda, moradia em área infraestruturada, educação, saúde e lazer.

Observa-se assim que contingentes massivos da força de trabalho no estado do Pará e, em especial, na sua capital, vivenciam expressões da “questão social” em decorrência do modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado brasileiro, em todas as esferas de governo, que prioriza mecanismos de (re)produção do grande capital na Amazônia. Àquela expropriação de terra na área rural soma-se, na área urbana, formas de apropriação da riqueza manifestadas na explosão do mercado imobiliário, processos estes que negam o acesso a direitos sociais.

4 À GUIA DE CONCLUSÃO

Os determinantes econômicos, sociais e políticos que engendram a complexidade das cidades amazônicas estão, necessariamente, conectados ao processo de acumulação capitalista na região. A estruturação da malha urbana na Amazônia data do final do século XIX e início do século XX, quando a região é inserida na acumulação capitalista em decorrência da exploração do látex da seringueira. A economia gomífera desencadeou, entre outros processos, um movimento migratório intenso para a Amazônia, sobretudo de nordestinos que se constituíram em força de trabalho fundamental para a maior produtividade da extração e comercialização da borracha. Essa migração, aliada àquela decorrente, novamente, da demanda externa pelo produto durante a Segunda Grande Guerra, e a ausência de políticas públicas por parte do Estado foram responsáveis por um processo de ocupação urbana marcado pela desigualdade de oportunidades, condenando contingentes massivos de trabalhadores à segregação socioespacial.

Da mesma forma, a partir da década de 1960, a intervenção estatal dos governos militares produziu altos índices de concentração demográfica nas áreas consideradas urbanas no Brasil e, em particular, na Amazônia, muito especialmente em função de intervenções diversas no espaço regional. As ações de caráter autoritário e centralizador repercutiram de forma contundente ao promover programas de colonização e, posteriormente, pela opção nos investimentos dos grandes projetos de exploração econômica. Os espaços priorizados foram aqueles abundantes em recursos minerais, que redundaram em processos agudos de expropriação e desestruturação, visibilizados nos níveis de desigualdades sociais vivenciados pelos que habitavam e os que passaram a habitar nestes.

O rápido crescimento populacional das cidades amazônicas foi acompanhado de instrumentos de planejamento e gestão sintonizados com a lógica do Estado capitalista que investe, e ainda investe, em infraestrutura e serviços essenciais ao processo de acumulação. Como consequência, gerou-se um elevado grau de precarização das condições de vida, de degradação dos ambientes naturais, de segregação socioespacial dos trabalhadores, de intensificação dos conflitos pela terra e das lutas sociais pelo acesso aos serviços básicos nestas áreas.

Ao se analisar a produção das cidades amazônicas – em especial aquelas impactadas pelo dinamismo econômico centrado na exploração mineral, como é o caso de Marabá e Parauapebas –, constata-se que a produção da riqueza, na sociedade do capital, gera, contraditoriamente, a negação de direitos sociais. A lógica do Estado, ao executar as políticas públicas, continua reproduzindo novas áreas periféricas no contexto geral dessas cidades, o que não se constitui fenômeno isolado, uma vez que se observam processos semelhan-

tes em todas as cidades brasileiras, sobretudo naquelas consideradas grandes metrópoles. Este é o caso de Belém, onde a população trabalhadora enfrenta todo tipo de carência, em muito semelhante, em pleno século XXI, àquelas descritas por Engels (2010), em “A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra”, isso no distante século XIX. Nesta cidade agrupam-se agora não somente os clássicos miseráveis (vagabundos, mendigos, alcoólatras), mas também a força de trabalho aprisionada pelo fantasma do desemprego, que resulta em parte da expropriação de que é vítima, engrossando a multidão de trabalhadores que (sobre)vivem, em sua maioria, em condições agudas de pauperização.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Carajás: a Guerra dos Mapas – repertório de fontes documentais e comentários para apoiar a leitura do mapa temático do Seminário-Consulta “Carajás: desenvolvimento ou destruição?”* Belém: Seminário Consulta, 1995.

EMMI, Marília Ferreira. **Raízes italianas no desenvolvimento da Amazônia, 1870-1950: pioneirismo econômico e identidade.** 2007. 228 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – PDTU, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra.** São Paulo: Boitempo, 2010.

FIALHO NASCIMENTO, Nádia S. **Amazônia e desenvolvimento capitalista: elementos para uma compreensão da “questão social” na região.** 2006. 186 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2006.

FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Editora da UNICAMP; Imprensa Oficial, 2001.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991.** São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sinopse do Censo Demográfico 2010.** Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.org.br>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

_____. **Censo Demográfico 2010.** Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.org.br>>. Acesso em: 10 abr. 2012.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO PARÁ. **Produto interno bruto dos municípios do Pará. 2009.** Disponível em: <www.idesp.pa.gov.br>. Acesso em: 8 fev. 2012.

INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL. **O aço da devastação:** crimes ambientais e trabalhistas na cadeia produtiva da indústria siderúrgica instalada na Amazônia. São Paulo, jun. 2011. Edição especial. Disponível em: <http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/arquivo/0-A-620Pesquisa_A%20Devasta%C3%A7%C3%A3o%20do%20A%C3%A7o.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2012.

LEAL, Aluizio Lins. Uma sinopse histórica da Amazônia. In: TRINDADE, José Raimundo e MARQUES, Gilberto (Org.). **Revista de Estudos Paraenses**, Belém, IDESP, 2010. p. 89-122. Edição especial.

_____. **Grandes Projetos Amazônicos:** dois casos precursores. 1996. 284 f. Tese (Doutorado) – Departamento de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

MAGALHÃES FILHO, Francisco. Grandes projetos ou grande projeto? In: COSTA, José Marcelino Monteiro da. (Coord.). **Os Grandes Projetos da Amazônia:** impactos e perspectivas. Belém: NAEA/UFPA, 1987. (Cadernos do NAEA, n. 9). p. 17-26.

MARTINELLO, Pedro. A Batalha da Borracha durante a Segunda Guerra Mundial. **Cadernos UFAC**, Rio Branco, p. 23-61, 1988. Série Estudos e Pesquisas 1.

MARX, Karl. O Capital: o processo de produção do capital. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989. Livro primeiro.

NASCIMENTO, Maria das Graças. Migrações nordestinas para a Amazônia. **Revista de Educação, Cultura e Meio Ambiente**, Porto Velho, Fundação Universidade Federal de Rondônia, ano 2, n. 12, v. 2, , p. 14-24. jun. 1998.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da questão social. **Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, Brasília, DF, ABEPSS, v. 2, n. 3, jan./jul., 2001, p. 41-49.

OLIVEIRA, José Aldemir de. Cidades na selva. 1. ed. Manaus: Valer, 1999.

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

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

SILVA, Sérgio Brazão. Belém e o ambiente insular. Belém: Universidade Federal Rural da Amazônia, 2010.

TRECCANI, G. **Violência e grilagem**: instrumentos da aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: EDUFPA, 2001.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro. **Produção do espaço e uso do solo urbano em Belém**. Belém: NAEA/UFPA, 1997. 198 p.

9 DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL EM PEQUENOS MUNICÍPIOS PARAENSES: A QUESTÃO DA HABITAÇÃO E DA FRAGILIDADE ADMINISTRATIVA

Joana Valente Santana
Anna Carolina Gomes Holanda

1 INTRODUÇÃO

Na primeira década do século XXI, verificam-se no Brasil acontecimentos importantes no que se refere à política urbana e, em especial, à política habitacional. A ascensão do governo Lula da Silva e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, fortaleceram as expectativas dos setores progressistas (movimentos sociais, intelectuais militantes da Reforma Urbana, dentre outros) de que, nesse momento, haveria a possibilidade de reversão – ainda que restringida pelos limites do próprio Estado – da enorme desigualdade no **acesso à cidade** no Brasil. Passados alguns anos da formulação do Ministério, grande parte das expectativas (especialmente pelos setores engajados no movimento de Reforma Urbana) foi diminuída face aos rumos tomados pelo Governo Lula, que optou por uma política conservadora de natureza neoliberal, especialmente em seu primeiro governo. Maricato (2011), uma das principais estudiosas do movimento de Reforma Urbana no Brasil, afirma que:

Após 8 anos de criado o Mcidades, entretanto, o destino das cidades brasileiras está longe de mudar de rumo. Podemos dizer que os movimentos ligados à Reforma Urbana “bateram no teto”, isto é, estão fragmentados e muito desmobilizados e têm poucas possibilidades de avanço real na linha preconizada pelas agendas tão debatidas em um sem número de encontros, reuniões, congressos, seminários etc. As originais experiências de gestões municipais democráticas e populares que marcaram os anos de 1980 e 1990 parecem ter se esgotado (MARICATO, 2011, p. 27-28).

Em que pese a direção tomada pelo governo federal, pode-se afirmar que houve alguns avanços em relação à política habitacional, se comparado ao governo Fernando Henrique Cardoso. Além disso, é possível observar que a agenda da Reforma Urbana, ainda que limitada, persiste no interior do Ministério das Cidades pela atuação, por dentro do governo, de técnicos e militantes que buscam valorizar as conquistas adquiridas.

Quando a lente da política urbana e habitacional se desloca para o estado do Pará, a constatação acima referida se expressa em um grande dilema. Historicamente, os municípios, especialmente os mais pobres, têm pouquíssima tradição no planejamento e execução de política habitacional, além de escassos recursos e frágil capacidade administrativa. Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social, elaborados em 22 municípios do estado do Pará, demonstram que, na Amazônia, a questão habitacional se agrava pelo alto índice de pobreza e pelo pouco conhecimento do governo federal em relação à realidade desses municípios. O dilema se apresenta na seguinte questão: ter absoluta clareza dos limites da política habitacional brasileira no cenário atual e ao mesmo tempo valorizar os espaços de planejamento e, particularmente, os recursos possíveis para a implementação de políticas de

moradia nesses municípios, como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Esse artigo propõe-se a refletir sobre os desafios da execução da política habitacional em pequenos municípios no estado do Pará. Os dados empíricos e as análises são feitas a partir dos Diagnósticos Habitacionais e dos Planos Locais de Habitação de 22 municípios paraenses, objeto da Ação Plhis, resultante de um Convênio firmado pelo governo do estado do Pará, por meio da Companhia de Habitação do Pará (COHAB-PA), e a Universidade Federal do Pará/Programa de Apoio à Reforma Urbana (UFPA/PARU), com a participação da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).

O trabalho busca refletir sobre a questão da habitação e da fragilidade administrativa dos referidos municípios, tendo por base o movimento de Reforma Urbana. Assim, o texto discute a recente política habitacional no Brasil, tratando dos avanços e limites; a descentralização da política habitacional, particularmente no Estado do Pará e a construção do Plano de Habitação de Interesse Social de 22 municípios; registra dados socioeconômicos e a questão da carência habitacional nos referidos municípios. Nas conclusões, evidenciam-se os principais desafios apontados pela Ação Plhis para esses municípios.

2 POLÍTICA HABITACIONAL RECENTE NO BRASIL: AVANÇOS E LIMITES

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, expressa o protagonismo dos movimentos sociais ligados à discussão da Reforma Urbana e estabelece um novo arranjo institucional, baseado em princípios de democratização e descentralização; na significativa ampliação do volume de recursos e do leque de programas federais;

na priorização do atendimento aos trabalhadores com menor renda (MARICATO, 2005; 2006; SANTOS JÚNIOR; NASCIMENTO; FERREIRA, 2007; BONDUKI, 2009). As propostas desse Ministério foram baseadas no Projeto Moradia, este último elaborado por especialistas progressistas e lideranças sociais e divulgado em 2000.

O referido Ministério previa a articulação das políticas urbanas nos setores de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transportes urbanos e programas urbanos. Em 2003, realizou a primeira Conferência das Cidades, na qual se definiu a criação do Conselho das Cidades (ConCidades), do qual participam representantes de vários segmentos da sociedade civil e do poder público. Com base em Maricato (2006), Holanda (2011) afirma que, no ano de 2004, o Ministério das Cidades constrói a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a Política Nacional de Habitação (PNH). A PNH apresenta como principais eixos de atuação: a integração de assentamentos precários a partir da regularização urbanística e fundiária, a provisão habitacional e a integração entre a política habitacional e a política de desenvolvimento urbano, visando garantir habitação prioritariamente às camadas de baixa renda (BRASIL, 2004). Explicita a criação do Sistema Nacional de Habitação, constituído por dois subsistemas, “o Subsistema de Habitação de Interesse Social, que trabalha com recursos do FGTS e outros Fundos, e o Subsistema de Habitação de Mercado, atuando com recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) [...]” (HOLANDA, 2011, p. 106), com investimentos habitacionais para as diversas faixas de renda.

Em 2005, é aprovada a Lei Federal que cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com base no primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular que tramitou 13 anos antes de ser aprovado (MARICATO, 2005; BONDUKI, 2009). O SNHIS esta-

belece, por lei, o novo arranjo institucional na política nacional de habitação de interesse social, indicando como espaços de controle e gestão democrática, o ConCidades e o Conselho Gestor do FNHIS – CGFNHIS. Determina como critério para acesso aos recursos a criação de fundos, conselhos e a elaboração de planos de habitação pelos estados, municípios e Distrito Federal, para a formação de um sistema nacional. No entanto, o projeto original sofreu modificações e o FNHIS foi aprovado como um fundo apenas orçamentário, o que restringe suas possibilidades.

Originalmente, o FNHIS seria um fundo financeiro, que redistribuiria recursos aos fundos estaduais e municipais de habitação, permitindo o *mix* de recursos com outros fundos, como o FGTS. A mudança no desenho do FNHIS significou que, como um fundo orçamentário, apenas pode ser acessado por estados e municípios por meio de seleções de projetos para a distribuição de recursos, ou por emendas parlamentares, inviabilizando o repasse aos fundos locais e a combinação aos recursos do FGTS.

Pode-se considerar que as modificações na lógica do FNHIS fizeram parte da mudança de rumos tomados pelo governo Lula, que passou a apresentar uma postura notadamente neoliberal. No rastro dessas mudanças, o Ministro das Cidades, Olívio Dutra, foi substituído, em 2005, por Márcio Fortes na condução do referido Ministério.

Na segunda gestão do governo Lula foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na área habitacional, o PAC Habitação se voltou a intervenções em grandes áreas de assentamentos precários, localizadas em municípios com mais de 150 mil habitantes, “prevendo-se recursos inusitados para o setor da habitação.” (BONDUKI, 2009, p. 11).

Com a crise econômica internacional, que se agrava em 2008, o Governo Federal define medidas para preservar a economia brasileira, apostando inclusive no setor habitacional. Assim, no início

de 2009, é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), voltado para o atendimento de famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos, com acesso restrito a empresas do setor da construção civil, no qual o poder público pode participar por meio de apoio às empresas, disponibilizando áreas, infraestrutura e outras ações facilitadoras (BRASIL, 2009). O MCMV tem recebido diversas críticas de acadêmicos e organizações ligadas ao movimento de reforma urbana, pois sua sistemática, voltada ao setor privado, não condiciona o acesso aos recursos ao cumprimento das regras estabelecidas na Lei 11.124/05 – criação dos fundos, conselhos e planos habitacionais pelos estados e municípios –, nem indica que os projetos devam ser discutidos nos conselhos de habitação, ou seja, a sistemática do MCMV dispensa o controle social por meio dos espaços e instrumentos instituídos no SNHIS (ROLNIK; NAKANO, 2009; CARDOSO, 2009), passando a caracterizar um “conflito” entre a concepção do MCMV e do SNHIS.

Nesse sentido, observa-se que a ampliação dos recursos aos programas habitacionais não correspondeu diretamente ao fortalecimento do SNHIS, pois os dois programas federais que obtiveram maior aporte financeiro, o PAC Habitação e o MCMV, foram gestados e geridos principalmente entre o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Fazenda e Casa Civil Federal, deixando de lado o espaço de discussões e negociações no âmbito do Ministério das Cidades, por meio do ConCidades.

Apesar das contradições e divergências, há um consenso entre os especialistas da área de que a recente política habitacional cunhou importantes avanços e que o volume de recursos investidos no setor deve ser entendido como sinal de que a questão habitacional adentrou a agenda política do governo (MARICATO, 2009; ROLNIK; NAKANO, 2009). Relatórios oficiais demonstram que, de 2003 a

2009, os recursos alocados nos programas habitacionais do Governo Federal cresceram de 7,92 para 69,92 bilhões (BRASIL, 2010b).

Se é possível identificar que a política habitacional de âmbito federal implementou importantes mudanças, o atendimento da população, principalmente das frações de classe trabalhadora, localizadas nas diversas regiões brasileiras, depende também da atuação dos outros níveis de governo. A descentralização da política habitacional tem se mostrado um desafio para a efetivação do SNHIS, principalmente nos estados e municípios com menor capacidade administrativa e financeira.

3 CONSTRUÇÃO DO PLANO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE 22 MUNICÍPIOS PARAENSES

Em 2007, o Governo do Estado do Pará aderiu ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, capturando (em 2007, 2008 e 2009) recursos em programas como PAC e FNHIS, visando intervir em assentamentos precários na Região Metropolitana de Belém (RMB), Castanhal e Marabá. Nesse contexto, foram instituídos, em 2008, o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social (SEHIS), o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS) e o Conselho Estadual das Cidades. Registra-se ainda que em 2009 o governo estadual firmou parcerias com empresas privadas para participar do Programa Minha Casa Minha Vida. Assim, a Companhia de Habitação do Pará (COHAB-Pará) havia contratado a construção de 22.312 novas habitações até o ano de 2010 (PARÁ, 2010b; 2010c).

Entretanto, apesar da adesão do Governo Estadual ao SNHIS/SEHIS, a política habitacional no Pará apresenta enormes dificuldades. Em nível municipal há muitos entraves, tendo em vista que dos 143 municípios paraenses, em 2009, apenas 54 obtinham contratos vigentes na Caixa Econômica Federal com vistas à produção habita-

cional, com previsão de construção de 6.578 unidades. Nesse mesmo ano, mais de 80% das obras não tenham sido iniciadas, estavam atrasadas ou paralisadas, segundo informações do Diagnóstico Habitacional do Plano Estadual de Habitação (PARÁ, 2009). A pesquisa *Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional* (BRASIL, 2007) apontou as dificuldades institucionais dos municípios paraenses em vista da implementação da política habitacional e destacou que mais de 40% desses municípios se encontravam no menor grau de organização e capacidade administrativa na área da habitação. Segundo Holanda (2011, p. 18-19):

[...] o Pará apresenta números bastante significativos em termos de carência habitacional: maior déficit habitacional absoluto (489.506) e proporcional ao total de domicílios (37,4%) da Região Norte; no Brasil é o sexto estado em termos de déficit absoluto e o segundo quanto ao déficit proporcional; a Região Metropolitana de Belém (RMB) é considerada a região com maior número de assentamentos precários no Brasil [...]. Apesar da gravidade do problema habitacional na grande área urbana do Pará, observa-se que a maior parte do déficit habitacional do Estado se encontra nas pequenas cidades: no grupo de municípios com até 70.000 habitantes se concentra 59% do déficit habitacional básico (278.829), enquanto que na RMB e nos municípios com mais de 150.000 está 29% do déficit (141.321) (PARÁ, 2009).

Arretche (1992; 2000; 2004; 2010) vem desenvolvendo estudos sobre o tema da descentralização na execução das políticas sociais no Brasil. Afirma que, após a Constituição de 1988, o pacto federativo brasileiro define que estados e municípios são entes politicamente autônomos que passam a assumir a gestão de políticas públicas. Entretanto, essa gestão requer custos políticos e/ou financeiros, o

que a torna complexa tendo em vista que, historicamente, a política habitacional esteve centralizada em nível federal. Por isso, a autora identifica que há a necessidade de se desenvolver em estratégias de descentralização capazes de superar as limitações referentes à capacidade administrativa e financeira dos governos locais.

No desenho atual do SNHIS alguns problemas podem ser identificados no que se refere à possibilidade de gestão de políticas habitacionais por estados e municípios: a) as regras da política habitacional são definidas pelo governo federal e os governos municipais são preferencialmente os executores da política; b) não há vinculação de recursos em nenhum nível de governo (com exceção de estados e municípios que a instituíram por legislação própria), por esse motivo, o acesso ao financiamento somente é possível mediante concorrência entre os entes federados nas seleções públicas lançadas pelo Ministério das Cidades; c) as referidas seleções exigem que as administrações locais apresentem projetos básicos, o que dificulta a concorrência (participação na seleção dos editais), tendo em vista a fragilidade administrativa dos municípios. Nesse sentido, afirma Holanda (2011, p. 139, grifo da autora):

[...] o acesso aos recursos dos programas habitacionais hoje privilegia os municípios com maior capacidade administrativa e quase exclui a participação daqueles mais **despreparados**, como exemplificado por meio do desempenho dos municípios paraenses. No Pará, onde os governos municipais apresentam, na sua grande maioria, baixa capacidade administrativa para a gestão da política habitacional, o governo do estado acaba sendo o principal promotor dos empreendimentos neste setor, deixando em segundo plano o apoio e a capacitação dos governos municipais.

Em 2010, o Governo do Estado do Pará (Companhia de Habitação do Pará/COHAB-PA) firmou um convênio (Número 001/2010 COHAB-UFPA-FAPESPA-SEDECT) com a Universidade Federal do Pará/Programa de Apoio à Reforma Urbana, com o objetivo de desenvolver e coordenar a capacitação e o apoio à elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social em 22 municípios paraenses . A ação Plhis, conforme ficou conhecido o Convênio, evidenciou, a partir dos Diagnósticos e Planos de Ação, a grande precariedade habitacional no Pará e as dificuldades administrativas nos municípios de pequeno porte populacional do estado (como se verá adiante).

Devido à grande dispersão geográfica do Estado do Pará , a equipe do referido convênio se localizou em 04 polos (Belém, Santarém, Marabá e Altamira), para facilitar o levantamento de dados nos municípios, enquanto a coordenação do Convênio e a equipe do escritório, responsáveis pela organização das oficinas e contatos com os representantes municipais, situavam-se em Belém (Pará). Os polos e os respectivos municípios capacitados foram: **Polo Belém:** Baião, Ponta de Pedras, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista, São Miguel do Guamá e Tailândia; **Polo Santarém:** Aveiro, Belterra, Faro, Juruti, Oriximiná, Placas, Prainha; **Polo Marabá:** Curionópolis, Eldorado do Carajás, Pau D'arco, Sapucaia e São João do Araguaia; **Polo Altamira:** Anapu, Brasil Novo, Senador José Porfírio e Vitória do Xingu.

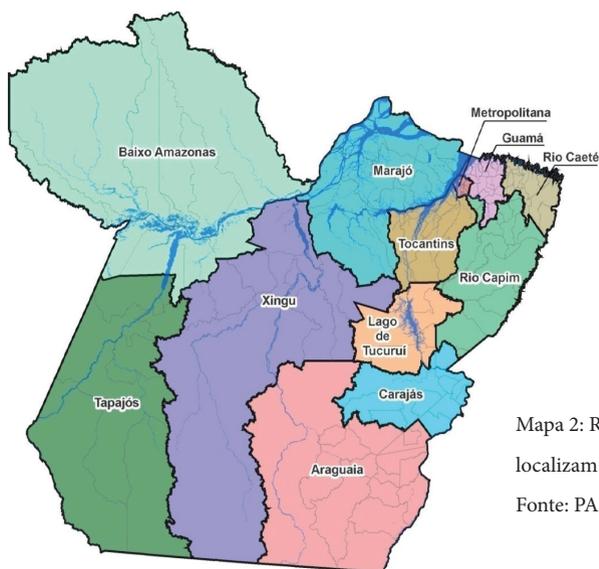
No período de março a dezembro de 2010, foram realizadas as capacitações aos representantes municipais em três momentos: elaboração da proposta metodológica, construção do diagnóstico habitacional e elaboração do Plano de Ação de cada município . Os estudos realizados pela equipe do Convênio ratificam a grave situação habitacional das cidades brasileiras e demonstram que há particularidades na formação sócio-histórica da Amazônia que são pouco conhecidas pelo poder público, bem como pela academia. A

seguir, serão apresentados dados sobre a realidade habitacional dos 22 municípios estudados no Convênio realizado entre a COHAB e a UFPA.

Breve caracterização de 22 municípios paraenses

Os dados apresentados a seguir foram sintetizados a partir dos documentos dos Diagnósticos Habitacionais dos 22 municípios do Estado do Pará, resultantes do Convênio acima referido, e tem o propósito de registrar as condições socioeconômicas e a questão da capacidade administrativa dos pequenos municípios (por regiões).





Mapa 2: Regiões onde se localizam os municípios.
Fonte: PARÁ, 2009.

Os municípios da Região do Marajó, Tocantins e Rio Guamá (Baião, Ponta de Pedras, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista, São Miguel do Guamá e Tailândia) possuem, em sua maioria, faixa de renda salarial mensal de até 02 salários mínimos. A maioria possui áreas de preservação ambiental. O Produto Interno Bruto dos municípios (de acordo com informações do IBGE) é composto pelos três setores da economia (Agropecuária, Indústria e Serviços), com predominância do setor de serviços (comércio e serviços de pequeno porte). Na agricultura tem destaque as culturas de lavoura temporária (mandioca) e lavoura permanente (produção de pimenta do reino, coco-da-baía, feijão, milho, dendê). No setor da pecuária, há predominância da criação do rebanho bovino, seguido do rebanho bubalino e de aves. O extrativismo vegetal tem como principais produtos de extração a madeira e o açaí. Todos os municípios são carac-

terizados (segundo classificação do IBGE) como centro local¹ e têm a cidade de Belém como área de influência, com exceção de Baião e São Miguel do Guamá, cujas áreas de influências são respectivamente Cameté e Castanhal.

Em relação à capacidade administrativa, os municípios brasileiros foram agrupados de acordo com a existência de instrumentos de política habitacional (para o ano de 2004), a partir dos seguintes critérios: 1) Órgão específico para implementação de política habitacional; 2) Cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais; 3) Consórcio intermunicipal que atue na área de habitação; 4) Conselho municipal de habitação; 5) Existência de fundo municipal especial na área de habitação².

A partir dessa classificação, a maioria dos municípios acima apontados é identificada no Grupo 1, isto é, são municípios cuja capacidade administrativa retrata a ausência de todos os instrumentos de política habitacional, e que não dispõem de recursos administrativos relacionados à tal política, tendo grande dificuldade de produzir serviços habitacionais. Vale registrar a presença de grupos específicos que merecem atenção na elaboração das políticas habitacionais, como ribeirinhos, comunidades quilombolas, indígenas nos referidos municípios da Região do Marajó, Tocantins e Rio Guamá.

Na outra Região estudada (Região do Araguaia e Carajás), os municípios de Curionópolis, Eldorado do Carajás, Pau D'arco, Sapucaia e São João do Araguaia apresentam, em sua totalidade, faixa de

1 **Centro local**, segundo a classificação da rede urbana brasileira, refere-se a “cidades cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes.” (IBGE, 2008, p. 13).

2 O Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) realizaram, a pedido da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, um estudo em que são apresentadas informações sobre as capacidades administrativas municipais quanto à política habitacional, observando o déficit dos municípios com mais de 20 mil habitantes, os programas habitacionais implementados, a capacidade efetiva e potencial de gasto em habitação em todos os municípios brasileiros (BRASIL, 2007).

renda salarial mensal de até 02 salários mínimos. A maioria possui área de preservação ambiental. Em relação ao Produto Interno Bruto desses municípios, há um destaque para o setor de serviços (comércio e serviços de pequeno porte), seguido do setor agropecuário. No setor agrícola se destacam as culturas de lavoura temporária (mandioca, milho, abacaxi) e lavoura permanente (produção de banana, coco-da-baía, palmito). Na pecuária, há predomínio da criação de rebanho bovino e aves. A madeira é o principal produto de extração vegetal, tendo expressivo destaque a exploração mineral nesses municípios³. A totalidade dos municípios é identificada como centro local (conforme classificação do IBGE), sendo os municípios de Marabá, Parauapebas, Xinguara, Redenção e Belém identificados como área de influência dos municípios em exame.

Quanto à capacidade administrativa, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Pau D'arco, Sapucaia e São João do Araguaia são classificados (segundo estudo apontado acima) no Grupo 1, ou seja, não têm disponibilidade de recursos administrativos para a política habitacional. Importante destacar a presença de comunidades indígenas, comunidades rurais de camponeses e ribeirinhos nesses municípios que demandam atenção pela particularidade no modo de viver. Uma questão fundamental deve ser ainda destacada na Região do Araguaia e Carajás: os investimentos previstos de exploração mineral e hidrolétrica⁴ devem impactar sobremaneira a demanda demográfica futura e, conseqüentemente, a demanda por políticas habitacionais.

3 A extração de madeira e a exploração mineral têm sido objeto de disputa nessa Região entre trabalhadores e proprietários de terra, expressando conflitos pela posse desta e resultando na morte de centenas de trabalhadores. Também se destaca nessa Região a presença de assentamentos de reforma agrária, sendo a maioria destes assentamentos resultante da luta e ocupação de terras pelos movimentos sociais do campo.

4 Com a reabertura da Serra Pelada (em Curionópolis), a instalação da Aços Laminados do Pará (ALPA) e Usina Hidroelétrica (em Marabá), a extração do Cobre pela Vale (em Canaã dos Carajás, Parauapebas, Curionópolis); a produção de Ouro (Igarapé Bahia/Parauapebas); a produção de Níquel (Jazida Vermelho/Canaã dos Carajás) e Projeto Onça Puma (Ourilândia

Os municípios da Região do Xingu (Anapu, Brasil Novo, Placas, Senador José Porfírio e Vitória do Xingu) têm faixa de renda salarial mensal de até 02 salários mínimos. Anapu, Brasil Novo e Placas possuem área de preservação ambiental. O Produto Interno Bruto é composto pelos três setores da economia (Agropecuária, Indústria e Serviços), com predominância no setor de serviços (comércio e serviços de pequeno porte). Na agricultura, podem-se identificar as culturas de lavoura temporária (arroz, mandioca) e lavoura permanente (banana, cacau, banana). A pecuária é expressa na criação de rebanho bovino e aves. A extração de madeira é identificada com forte presença nos municípios da Região. Todos os municípios são classificados como centro local e têm a cidade de Altamira como área de influência, com exceção de Placas, cuja representante é Santarém.

No que diz respeito à capacidade administrativa, a maioria dos municípios é classificada no Grupo 1, caracterizados como insuficiência de todos os instrumentos da política habitacional. Os municípios da Região do Xingu possuem comunidades ribeirinhas, aldeias indígenas e comunidades quilombolas⁵.

Entre os municípios da Região do Tapajós e Baixo Amazonas (Aveiro, Belterra, Faro, Juruti, Oriximiná, Prainha), a maioria possui faixa de renda salarial mensal de até 02 salários mínimos e áreas de preservação ambiental. O Produto Interno Bruto dos municípios da Região é caracterizado pelos três setores da economia (Agropecuária, Indústria e Serviços), com predominância, na maioria dos municípios, do setor de serviços (comércio e serviços de pequeno

do Norte, São Felix do Xingu e Parauapebas), dentre outros.

5 A Região do Xingu enfrenta hoje um conflito entre os interesses das empresas que demandam energia elétrica e a vida dos povos indígenas: a construção da hidroelétrica Belo Monte tem sido objeto de contestação nacional contrária à sua construção e a posição do governo federal em seguir com o projeto. A previsão é que esse empreendimento deve impactar negativamente na demanda de política habitacional nos municípios.

porte)⁶. O setor agrícola é expresso pela cultura de lavoura temporária (mandioca, soja, milho) e lavoura permanente (banana, laranja, coco-da-baía, limão). No setor da pecuária, a maioria dos municípios possui criação de rebanho bovino e aves. Em relação ao extrativismo vegetal, a grande maioria dos municípios possui a extração de madeira. Estes, em sua totalidade são classificados como centro local e têm como área de influência a cidade de Santarém, com exceção de Prainha e Juruti, cuja área de influência é Monte Alegre.

A capacidade administrativa da grande maioria dos municípios estudados na Região do Tapajós e Baixo Amazonas é classificada no Grupo 1, com frágil capacidade administrativa na produção habitacional. Nos municípios dessa Região há presença de comunidades indígenas, ribeirinhas, rurais, quilombolas.

Alguns elementos devem ser destacados dos dados apresentados acima. Ainda que os municípios, apontados como centro local, caracterizem-se pelos três setores da economia, a predominância no setor de serviços (comércio e serviços de pequeno porte) vai se expressar nos níveis de renda (a maioria com faixa de renda salarial mensal de até 02 salários mínimos), demonstrando um alto nível de pobreza nesses municípios. Somado a isso, esses dados apontam um problema de monta em relação à capacidade administrativa, dado que a grande maioria dos municípios foi identificada como Grupo 1, com frágil possibilidade de elaborar planos e executar projetos habitacionais para os moradores das pequenas cidades. Por outro lado, a existência de grupos específicos como ribeirinhos, comunidades rurais e quilombolas, indígenas, indicam a necessidade de conside-

6 O município de Belterra apresenta certo equilíbrio entre os setores de serviços e agricultura (pela produção de soja) e em Oriximiná há certa preponderância do setor industrial devido à extração de minério (bauxita), desenvolvida em Oriximiná desde o final dos anos 1970, pela Mineração Rio do Norte, através do Projeto Trombetas. Ressalte-se que em Prainha há certo equilíbrio entre os setores de serviços e da agropecuária.

rar seu modo de vida particular quando da elaboração de execução de políticas habitacionais.

Habitação no estado do Pará: principais aspectos da carência habitacional em 22 municípios das regiões do Marajó, Tocantins, Rio Guamá, Araguaia, Carajás, Xingu, Tapajós e Baixo Amazonas.

Observando-se as características do problema habitacional nas regiões investigadas, podem-se destacar os aspectos mais relevantes. Os municípios estudados das Regiões Marajó, Tocantins e Rio Guamá, segundo Tabela 01, apresentam, em média, déficit habitacional⁷ em torno de 15% do total de domicílios, com exceção de Santa Cruz do Arari que aponta uma carência proporcionalmente maior, com a necessidade de cerca de 28% de novas habitações. Nas Regiões Araguaia e Carajás, a amostra de municípios apresenta grande disparidade: enquanto em Sapucaia o déficit habitacional representa 4% do total de domicílios, no município de Pau D'Arco a carência por novas habitações chega a 30% do estoque de moradias, enquanto que em São João do Araguaia representa 52%, ou seja, a reposição ou construção de novas habitações nesse município chega a mais da metade de seu estoque em 2007.

Nas regiões onde a infraestrutura logística e o acesso são mais precários, os números do déficit são, em geral, também proporcionalmente maiores: na amostra de municípios da Região Xingu, o déficit habitacional corresponde a 25% do total de domicílios, chegando a mais de 30% em Senador José Porfírio e Vitória do Xingu; e nas Regiões Tapajós e Baixo Amazonas, a soma da amostra revela uma carência relativa de 30% do total de domicílios, sendo propor-

7 Déficit habitacional é o indicador que demonstra a carência por novas habitações. Para municípios é calculado a partir das seguintes situações: a) domicílios rústicos; b) domicílios improvisados; c) famílias conviventes; e d) cômodos cedidos ou alugados (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006).

cionalmente menor em Belterra (déficit em torno de 13% do total de domicílios) e Prainha (que corresponde a 18%) ver Tabela 1.

Tabela 1- Números de domicílios, Déficit habitacional e inadequação habitacional de 22 municípios por Regiões em 2007.

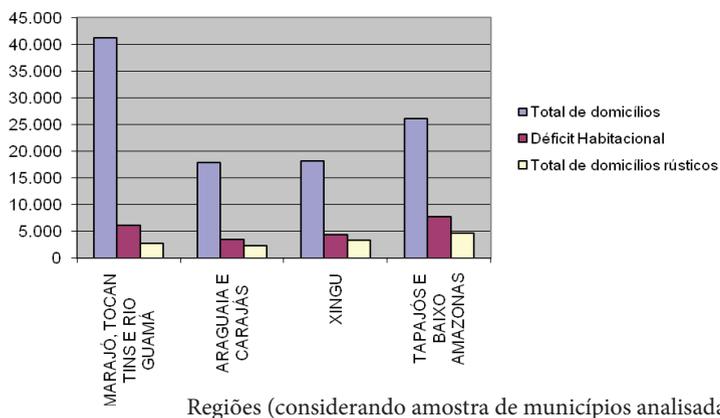
MUNICÍPIOS POR REGIÕES	Total de domicílios no Município/ Amostra	Déficit Habitacional no Município/ Amostra	INADEQUAÇÃO HABITACIONAL							
			CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA				DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO			
			Domicílios urbanos	% do total de domicílios urbanos	Domicílios Rurais	% do total de domicílios Rurais	Domicílios urbanos	% do total de domicílios urbanos	Domicílios Rurais	% do total de domicílios Rurais
Amostra de Municípios das Regiões Marajó, Tocantins e Rio Guamá	41.248	6.094	18.458	72,7	12.650	79,6	2.379	9,3	3.272	20,6
Baião	5.499	870	1.990	65,9	2.012	81,1	294	9,7	481	19,4
Ponta de Pedras	5.431	845	1.691	67,8	2.329	79,2	208	8,3	532	18,1
Santa Cruz do Arari	1.198	336	460	82,5	641	100	71	12,75	152	23,71
São Sebastião da Boa Vista	4.135	362	1.465	80,2	2.050	88,7	238	13,0	498	21,5
São Miguel do Guamá	10.534	1.618	6.488	91,9	3.479	100	585	8,3	767	22,0
Taillândia	14.451	2.063	6.364	61,1	2.139	53,0	846	8,1	462	11,4
Amostra de Municípios das Regiões Araguaia e Carajás	17.811	3.525	8.694	95,5	8.525	97,8	1.208	13,3	2.031	23,3
Curionópolis	4.753	472	2.922	100	1.831	100	398	13,6	409	22,3
Eldorado dos Carajás	7.162	1.018	3.580	93,1	3.319	100	516	13,4	840	25,3
Pau D'arco	1.719	508	859	95,7	822	100	124	13,8	221	26,9
Sapucaia	1.359	53	761	89,87	321	62,7	92	10,8	39	7,5
São João do Araguaia	2.818	1.474	572	97,61	2.232	100	78	13,3	522	23,4
Amostra de Municípios da Região Xingu	18.183	4.463	4.629	66,1	9.780	87,2	577	8,2	2.332	20,8
Anapu	4.043	1.172	644	37,0	1.445	62,72	96	5,5	336	14,5
Brasil Novo	4.740	735	1.037	52,1	2.753	100	90	4,5	631	22,9
Senador José Porfírio	3.232	973	1.166	92,1	1.967	100	173	13,6	502	25,5
Vitória do Xingu	2.310	722	857	91,1	1.369	100	101	10,6	337	24,6
Placas	3.888	861	925	86,4	2.246	79,7	117	10,9	526	18,6
Amostra de Municípios das Regiões Tapajós e Amazonas	32.766	7.748	10.802	70,5	16.149	90,2	1.685	10,7	4.185	23,3
Aveiro	3.724	746	632	92,2	2.655	87,3	98	14,2	623	20,5
Belterra	3.006	399	1.256	92,2	1.644	100	167	12,2	504	30,6
Faro	3.469	699	948	36,8	895	100	130	5,0	204	22,8
Juruti	6.187	1.843	2.125	90,5	3.840	100	304	12,9	940	24,4
Oriximiná	11.706	3.083	4.781	67,2	3.288	71,5	772	10,8	972	21,1
Prainha	5.507	978	1.400	86,2	3.883	100	214	13,2	942	24,2

Fonte: Montado a partir dos dados contidos nos Diagnósticos Habitacionais de 22 municípios do Pará produzidos pelo Convênio 001/2010 COHAB/UFPA/ FAPESPA/SEDECT (PARÁ, 2010a).

Em todas as regiões analisadas, o componente **domicílios** rústicos⁸ é o mais relevante para o déficit habitacional, como demonstra o Gráfico 01, sendo quantitativamente maior nas Regiões Tapajós e Baixo Amazonas e proporcionalmente maior nas Regiões Araguaia e Carajás e Região Xingu. O Gráfico 02 releva que os domicílios rústicos estão situados principalmente na área rural dos municípios, onde os níveis de pobreza e trabalho informal são maiores, devido, muitas vezes, ao isolamento pela dificuldade de acesso e comunicação.

A precariedade das moradias nas áreas rurais dessas regiões, revelada pela grande presença do componente domicílios rústicos no déficit habitacional, soma-se a outro indicador: a inadequação habitacional por ausência de banheiro interno e exclusivo à moradia. A Tabela 1 demonstra que, em todas as regiões analisadas, mais de 20% dos domicílios localizados na área rural são considerados inadequados quanto às instalações sanitárias.

Gráfico 1: Total de domicílios, déficit habitacional e domicílios rústicos nas regiões analisadas.

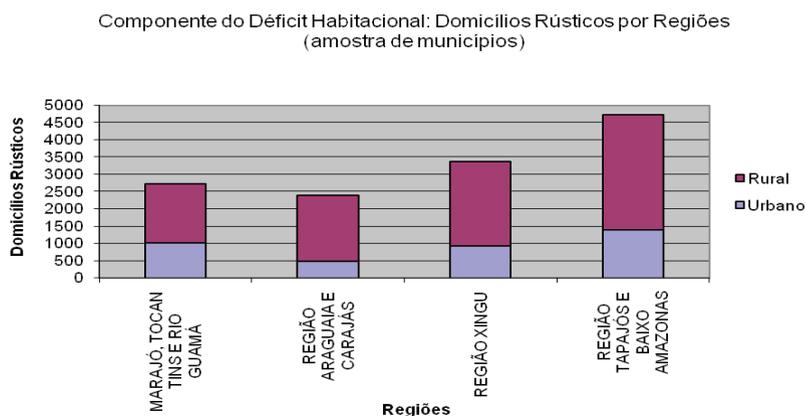


Fonte: Montado a partir dos dados contidos nos Diagnósticos Habitacionais de 22 municípios do Pará, produzidos pelo Convênio 001/2010 COHAB/UFPA/FAPESPA/SEDECT (PARÁ, 2010a).

⁸ Domicílios rústicos são aqueles constituídos por materiais e acabamentos nas paredes e teto que não oferecem condições aceitáveis de salubridade e habitabilidade (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006).

Apesar da relevância do déficit habitacional nesses municípios, os números mais significativos são relativos à carência de infraestrutura nos domicílios em áreas urbanas e rurais. Em todas as regiões estudadas, mais de 75% dos domicílios estão deficientes quanto ao fornecimento de um ou mais dos serviços básicos, como abastecimento de água, solução de esgotamento sanitário, fornecimento de energia elétrica e coleta de lixo. Nas Regiões Araguaia e Carajás esta proporção chega a 97% do total de domicílios da amostra de municípios, sendo que em São João do Araguaia e Curionópolis, 100% dos domicílios encontram-se nessa situação (Tabela 1).

Gráfico 2: Situação dos domicílios rústicos nas regiões analisadas



Fonte: Montado a partir dos dados contidos nos Diagnósticos Habitacionais de 22 municípios do Pará produzidos pelo Convênio 001/2010 COHAB/UFPA/FAPESPA/SEDECT (PARÁ, 2010a).

A particularidade da moradia nos municípios estudados tem relação com questões culturais, como a influência do modo de viver ribeirinho, particularmente importante nas regiões Marajó, Tocantins e Baixo Amazonas, ou ainda está relacionada ao modo

de ocupação da região, principalmente aquelas formadas a partir da atração de mão de obra, devido à implantação de empreendimentos de exploração mineral ou energética, sem a contrapartida de investimentos em infraestrutura urbana, ocasionando o surgimento de assentamentos improvisados, como observa-se nas Figuras de 1 e 2 (aspectos da moradia na Região do Marajó); 3 e 4 (aspectos da moradia na Região do Araguaia e Carajás); 5 e 6 (aspectos da moradia na Região do Xingu e Baixo Amazonas).

Figura 1 - Ponta de Pedras: comunidade Cupichaua



Fonte: PARÁ, 2010a

Figura 2 – São Sebastião da Boa Vista



Fonte: PARÁ, 2010b

Figuras 3 - Aspectos da moradia na região do Marajó



Fonte: PARÁ, 2010c

Figura 4 – Aspectos da moradia na região do Marajó



Fonte: PARÁ, 2010d

Figuras 5 – Anapu



Fonte: PARÁ, 2010e

Figuras 6 - Belterra



Fonte: PARÁ, 2010f

CONCLUSÕES

A questão da habitação no Brasil tem sido objeto de estudo de diversos intelectuais que têm reafirmado a questão fundiária como determinante central da desigualdade no acesso à moradia digna pelas frações de classe trabalhadora. O movimento de Reforma Urbana, consolidado nos anos 80 e 90, avançou enormemente, quando pautou uma agenda de reivindicações pelo direito à cidade para todos, baseada nos princípios da gestão democrática e da função social da cidade e da propriedade.

As conquistas obtidas pelos movimentos sociais, intelectuais progressistas, dentre outros, e que foram consubstanciadas na criação do Ministério das Cidades, em 2003, sofreram retrocessos no interior do governo Lula, frustrando vários militantes que vinham lutando por décadas para a construção de processos democráticos efetivos em favor dos trabalhadores. As reformas urbana e agrária, por certo, eram umas das maiores expectativas no Brasil no que se refere à justiça social.

No âmbito da discussão de políticas voltadas ao direito à cidade, a oportunidade de elaboração de planos locais de habitação revelou uma grave situação habitacional no estado do Pará e mais especi-

ficamente nos 22 municípios estudados, apontando para o desafio de construir políticas de natureza universal em cidades que possuem especificidades amazônicas, com particularidades no modo de morar em alguns municípios que ainda preservam uma relação com os aspectos naturais e culturais, a exemplo das moradias ribeirinhas (na floresta ou próximo dela), cujo acesso se faz pelo rio, além de comunidades indígenas.

Assim, torna-se um desafio para os setores progressistas da academia e movimentos sociais na Amazônia “desvelar o que parece ser invisível” ao governo federal, quando se trata de reconhecer as particularidades da região amazônica no planejamento e execução de políticas urbanas. As pequenas cidades do Norte do país possuem características quanto à tipologia arquitetônica, modo de morar e capacidade administrativa pouco considerados na formulação das políticas federais. Daí a necessidade de que o planejamento urbano inclua efetivamente na proposição e execução das políticas de habitação a (grave) realidade da região Norte, valorizando o modo de viver das comunidades ribeirinhas, quilombolas, indígenas, tendo em vista que o Ministério das Cidades ainda não incorporou o financiamento de moradias de tipologia habitacional ribeirinha (do tipo palafitas) (SANTANA; HOLANDA, 2011).

Além disso, os pequenos municípios têm pouca disposição ao planejamento e frágil capacidade administrativa, conforme visto nos dados apresentados. Por outro lado, os desafios do atual pacto federativo e as exigências do governo federal para acesso a recursos da União, particularmente na política habitacional, demandam responsabilidades da esfera municipal, como as exigências dos planos, conselhos e fundos locais para habitação de interesse social, além da contrapartida financeira para a consecução da política de habitação. Seguramente esse é um limite que precisa ser enfrentado se se

quer validar efetivamente as conquistas do movimento de Reforma Urbana no Brasil.

O Relatório Final das atividades do Convênio apontou alguns desafios construídos a partir dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social dos 22 municípios estudados, desafios esses a serem enfrentados pelos municípios do Estado do Pará em vista da melhoria habitacional, os quais serão sinteticamente apresentados:

- Apoio dos governos estadual e federal para qualificar os técnicos das prefeituras municipais, objetivando à implementação da Política Habitacional.
- Investimento em pesquisas e experiências, mediante parcerias com Universidades e/ou ONG's, que se voltem a apreender a particularidade da cultura ribeirinha e que busquem soluções alternativas para a moradia e o saneamento.
- Adequação da legislação ambiental e urbanística à realidade das cidades amazônicas.
- Continuação dos estudos sobre a particularidade do urbano amazônico.
- Inserção das características da moradia amazônica na política e nos programas nacionais, garantindo o financiamento de moradia adequada às particularidades do modo local de vida dos povos indígenas, de quilombolas, comunidades tradicionais e comunidades rurais.
- Acesso às informações dos programas federais na área habitacional pelos prefeitos municipais para facilitar a implementação de projetos habitacionais.
- Garantia de recursos para investimentos habitacionais nas áreas impactadas por grandes projetos públicos e privados, principalmente os incentivados pelo governo.
- Fomento e ampliação dos canais de participação popular na Política Municipal de Habitação de Interesse Social, legitimando o

Conselho da cidade e outros fóruns, a fim de atender aos princípios da gestão democrática previstos no Estatuto das Cidades.

A elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social e os dados dos diagnósticos habitacionais deles decorrentes apontam um desafio para os profissionais que se alinham aos setores progressistas e que caminham na contramão dos projetos políticos que hegemonizam o poder de classe dominante. O momento atual recoloca a necessidade de uma postura teórica e crítica que dê conta de apreender a movimentação do processo de acumulação e a forma estatal que se metamorfoseia recorrentemente face aos interesses da referida classe.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40. 1999. Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010. Acesso em: 25 jul. 2012

_____. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2866>. Acesso em: 24 maio 2010.

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, nov. 2010.

Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/>. Acesso em: 13 out. 2010.

BONDUKI, N. Do projeto moradia ao programa minha casa, minha vida. **Teoria e Debate** 82. maio/jun. 2009. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em: set. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política nacional de desenvolvimento urbano**. Brasília,DF, nov. 2004.

_____. Ministério das Cidades. **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. 2007. Brasília, DF; São Paulo.

_____. Ministério das Cidades. **Resultados, projeções, Ações**. Brasília,DF, 2009.

_____. Governo Federal. **Programa de Aceleração do Crescimento**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac>>. Acesso em: 4 set. 2010a.

_____. Ministério das Cidades. **Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília, DF: 2010b.

CARDOSO, A. L. **Programa Minha Casa Minha Vida está fora do Sistema de Habitação de Interesse Social** (entrevista para a FASE em 04/04/2009), 2009. Disponível em: <www.fase.org.br/v2/pagina.php?id=3108>. Acesso em: abr. 2009.

COUTINHO, C. N. **Intervenções: o marxismo na batalha das idéias**. São Paulo: Cortez, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. 2. ed. Brasília, 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) - Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades**. 2007. Rio de Janeiro, 2008.

MARICATO, Ermínia. **A nova política de habitação**. 2005. Disponível em: <www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos>. Acesso em: 13 fev. 2010.

_____. **Brasil: o “minha casa” é um avanço, mas a segregação urbana fica intocada**. 2009. Disponível em: <<http://www.habitants.org>>. Acesso em: 20 set. 2010.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

_____. **O Ministério das cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano**. In: **POLÍTICAS sociais: acompanhamento e análise**, IPEA, n. 12, p. 211-220, fev. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/ bps_12/ensaio2_ministerio.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2010.

PARÁ. Governo do Estado. **Diagnóstico habitacional: versão para discussão**. Plano estadual de habitação de interesse social. Belém: setembro de 2009. 1 CD-ROM.

_____. Convênio 001/2010 (COHAB-UFPA-FAPESPA-SEDECT). Ação: Capacitação e apoio à elaboração dos Planos Habitacionais de Interesse Social. 2010a.

_____. Companhia de Habitação do Estado do Pará. Demonstrativo da programação e execução habitacional por empreendimento e por programa 2007-2010. Belém, 2010b. 1 CD-ROM.

PARÁ. Companhia de Habitação do Estado do Pará. Relatório anual de atividades 2009. Belém: 2010c. CD-ROM.

_____. **Relatório anual de atividades 2010**. Belém: 2011a. CD-ROM.

ROLNIK, R; NAKANO, K. **As armadilhas do pacote habitacional**. 2009. Disponível em: <www.fase.org.br>. Acesso em: 20 jul. 2010.

SANTANA, J. V; HOLANDA, A. C. G. **A questão da habitação na Amazônia: experiência na elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Plaza Pública. Revista de Trabajo Social. Carrera de Trabajo Social. Tandil: FCH/UNCPBA. v. 4, n. 5, dez. 2011. No prelo.

SANTOS JÚNIOR, O. A.; NASCIMENTO, C; FERREIRA, R. F. C. F. **Sistema nacional de desenvolvimento urbano: avanços e limites para a descentralização dos canais de participação**. 2007. Disponível em: <www.unmp.org.br>. Acesso em: 4 set. 2010.

10 TRANSPORTE E MOBILIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL URBANA

Eliza Maria Almeida Vasconcelos

1 INTRODUÇÃO

Este artigo trata da compreensão e análise da política setorial de transporte e mobilidade urbana no seu processo dinâmico em relação à estruturação do espaço urbano da Região Metropolitana de Belém – RMB, buscando compreender a atual problemática da política de transporte público e seus impactos nas relações estabelecidas com a população usuária, sinalizando os atuais estudos e formas de enfrentamento da questão.

É sabido que a população usuária do transporte coletivo depara-se cotidianamente com dificuldades e insatisfações em relação a esse serviço, enquanto as agências dos governos municipais ensaiam alternativas de melhoria que se fundamentam em negociações de interesses de empresários do setor, de usuários de ônibus, ao lado de interesses de usuários de veículo particular e outras formas de circulação.

Dada sua importância econômico-social no processo de mobilidade urbana, o transporte coletivo de passageiros constitui-se o principal meio de deslocamento no espaço urbano, principalmente

da classe assalariada. Ele assume, portanto, um valor de uso coletivo ao possibilitar o deslocamento diário de trabalhadores aos seus postos de trabalho, para além de outras formas de mobilidade: casa-escola, casa-comércio, casa-lazer e outros interesses. Desta forma, satisfaz uma necessidade social coletivamente, cujo modo de consumo ocupa lugar no processo de produção e reprodução do capital.

A política de transporte urbano, portanto, não pode ser considerada e analisada de forma isolada, ela é componente da política urbana no seu complexo conjunto setorializado em habitação, infraestrutura e saneamento, ordenamento territorial e finalmente transporte e mobilidade urbana.

O transporte coletivo desempenha um papel fundamental em regiões metropolitanas. Primeiramente no aspecto econômico, sendo o instrumento indispensável à circulação de mercadorias, tanto a mercadoria-produto como a mercadoria-força de trabalho, e no aspecto social e cultural possibilita o encontro, a mobilidade e a acessibilidade a bens e serviços disponibilizados. Portanto, é um serviço indispensável e imperativo ao modo de vida cotidiano dos residentes em cidades.

Vale ressaltar que o transporte coletivo é uma das expressões da questão social urbana, e, dessa forma, constitui-se em fenômeno que tem sua expressão no conjunto das políticas públicas, na medida em que invade o cotidiano das cidades, trazendo problemas, os quais remetem às mediações das relações estabelecidas entre estado e sociedade. Ele surge por diversos fatores de origem socioeconômica e está relacionado de modo genérico à formação social com características próprias do modo de produção e reprodução do capitalismo contemporâneo.

2 CARACTERIZAÇÃO DO TRANSPORTE E MOBILIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

Este estudo particularmente focaliza a política setorial de transporte e mobilidade que se manifesta no contexto urbano da Região Metropolitana de Belém– RMB, formada por um conjunto de unidades municipais que se apresentam num processo de crescimento e unificação da malha urbana composta por seis municípios, a saber: Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel do Pará.

Este conjunto apresenta especificidades no seu ordenamento territorial: possui uma população de 2.043.537 (IBGE, 2010), distribuída no contexto metropolitano, conforme demonstra a tabela 1.

Tabela 1 - População Residente e Unidades Administrativas
Integrantes da RMB (2010)

UNIDADES ADMINISTRATIVAS	POPULAÇÃO RESIDENTE
Belém	1.392.031
Ananindeua	471.744
Marituba	108.251
Sta. Izabel	59.476
Benevides	51.663
Santa Bárbara	17.154
TOTAL	2.043.537

Fonte: IBGE. Censo Demográfico, 2010.

Belém é o núcleo primaz, concentrando a maior densidade habitacional. Também possui a maior centralidade socioeconômica que se expressa em maior volume de equipamentos urbanos e serviços. Entretanto, apresenta a característica de desconcentração em nível de ocupação do seu espaço territorial. Considerando a atual fase

de metropolização¹, a área de expansão corresponde aos dois eixos em que são realizados os assentamentos residenciais mais recentes: o eixo da Rodovia Augusto Montenegro, em direção à Vila de Icoaraci e à Ilha de Caratateua (conhecida como Outeiro), pertencentes a Belém, e o eixo da BR-316 (Rodovia de acesso a Belém Brasília), que faz ligação com os municípios de Ananindeua, Marituba e Benevides, Santa Bárbara e Santa Izabel do Pará, integrantes da área metropolitana, conforme caracteriza o Mapa 1.

Mapa 1 – Caracterização da Localidade: Região Metropolitana de Belém



FONTE: PLANO DIRETOR DE ANANINDEUA
A REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM - ÁREAS - JUNHO 2006

Nota: O atual município incorporado de Santa Izabel do Pará não consta no mapa da RMB.

1 Para Trindade Júnior (1998), a metropolização refere-se à fase atual de desenvolvimento do espaço urbano da cidade de Belém/PA. Além das fases anteriores, como a ribeirinha, comandada pela extensa rede dendrítica, ou seja, estruturada ao longo das vias fluviais, posteriormente se define a fase da continentalização, em que a cidade penetra para o interior, expande-se para o continente (MOREIRA, (1993) apud TRINDADE JÚNIOR, 1998 p. 40.). Finalmente se dá o surgimento das rodovias, o que se constitui como marco do processo de metropolização (TRINDADE JÚNIOR, 1998 p. 40).

Em pesquisa realizada sobre a mobilidade urbana no âmbito da RMB para o planejamento do sistema (PDTU, 2001), pode-se verificar a preferência para o uso do transporte regular por ônibus. Isso já expressa que a grande maioria da população, principalmente trabalhadores e assalariados, dispõe apenas deste meio de mobilidade na RMB, conforme pode ser corroborado nos dados levantados pelo PDTU (2001), apresentados na Figura 1.

Figura 1 - Composição dos Modos de Deslocamento na RMB



Fonte: Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana de Belém - PDTU/2001.

Dentre estas modalidades, destaca-se o transporte coletivo por ônibus como modo dominante no sistema de transporte da RMB. Como se pode observar, uma metrópole como Belém não deve prescindir do transporte coletivo, principalmente o ônibus, que atende à população de baixa renda. Neste sentido, este meio de transporte ganha uma importância social, e deve ser prioridade no conjunto das políticas urbanas, ou seja, a sua intersectorialidade com as políticas de

habitação, principalmente de interesse social, ordenamento territorial e infraestrutura urbana.

Em pesquisa de opinião pública realizada pela Companhia de Transporte do Município de Belém – CTBEL, por meio do Instituto Acertar & Gestão Venturi Consultoria, em janeiro de 2000, já se pode constatar que o transporte coletivo por ônibus é o mais utilizado no conjunto das demais modalidades de transporte:

[...] a quase totalidade dos usuários de ônibus municipais entrevistados usa esse meio de transporte frequentemente, tanto durante a semana (98% do total) quanto nos finais de semana (93%). Comparando-se os resultados da pesquisa de julho de 1998 com os atuais verifica-se um crescimento, no conjunto dos usuários, entre os que utilizam esse meio de transporte nos finais de semana, que anteriormente correspondiam a 84% e atualmente representam 93% do total de entrevistados². (CTBEL, 2000. p. 8).

À medida que o espaço se reestrutura em função do *boom* populacional das últimas décadas, tem-se observado a crescente demanda por transporte coletivo por ônibus, o que tem gerado um volume expressivo de viagens.

Vale ressaltar que o sistema de transporte e mobilidade urbana, do ponto de vista da locomoção, é bastante diversificado. Além do ônibus, podem-se identificar outras formas de deslocamentos, tais como: a pé, de bicicleta, moto, caminhão, veículos de passeio, além das formas tradicionais como a carroça atrelada em animais, que coexistem com as formas modernas de locomoção, disputando as vias com os automóveis, principalmente aquelas ligadas ao porto,

² Os dados desta pesquisa, coletados pelo Instituto Acertar, foram obtidos a partir da aplicação de questionário estruturado junto aos usuários de ônibus do Município de Belém, com um levantamento no total de 1.136 entrevistados.

tais como: Rodovia Arthur Bernardes, Avenida Bernardo Sayão, Avenida Perimetral, Avenida Pedro Álvares Cabral, em que existe um fluxo significativo de mercadorias, advindas de outros municípios do estado do Pará pela via fluvial.

No conjunto dessas modalidades de transporte, o ônibus é o principal veículo de deslocamento, sobretudo da população de baixa renda. Daí a sua importância social constituir-se em elemento de definição de políticas públicas para o setor de transporte, por seu caráter de necessidade imperiosa para o funcionamento das atividades fundamentais do espaço urbano e seu processo geral de acumulação.

3 O ESPAÇO E A MOBILIDADE URBANA

O transporte público é produto do espaço urbano. O espaço pressupõe criar e recriar espacialmente e constantemente as condições a partir das quais se realiza o processo de reprodução da vida e do capital (TRINDADE JÚNIOR, (1998, p. 90). O espaço urbano é definido como movimento que se (re)estrutura a partir das condições objetivas. O dinamismo econômico-social que se apresenta no espaço urbano determina demandas específicas de transporte coletivo. Partindo dessa premissa, o transporte coletivo incorpora a necessidade de (re)estruturar-se na mesma lógica das configurações espaciais do contexto metropolitano.

Quanto mais complexo for este último, maior racionalização exige do transporte, na medida em que se ampliam os serviços em função da acelerada ocupação para além das já existentes.

O sistema de transporte por ônibus da RMB segue a lógica do processo de ocupação do espaço urbano, que a partir da década de 60 começa sua fase de metropolização, gerando a expansão de Belém a vilas, povoados e municípios próximos, como: Icoaraci (vila), Ana-

nindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara e, mais recentemente, Santa Izabel do Pará.

Considera-se como marco desta fase de metropolização a construção da BR 010, conhecida como Rodovia Belém-Brasília, que, desde 1958, constituiu-se em via de ligação econômico-social de Belém com o Nordeste e Centro-Sul do país. O município de Belém no contexto metropolitano destaca-se dos demais, por seu crescimento acelerado, principalmente a partir da década de setenta.

Esse processo de ocupação acelerada coloca para Belém e demais municípios novos desafios, pois as decisões políticas não se limitam ao município de Belém em si mesmo, mas envolve os demais municípios circunvizinhos, inclusive regulando determinadas formas de bens e serviços, como é o caso do transporte coletivo urbano, que nos aspectos de planejamento e gestão extrapola os limites territoriais do município. Portanto, o planejamento de transporte e mobilidade advém das demandas colocadas pela maneira como o espaço se estrutura e se reestrutura num determinado contexto urbano/metropolitano.

O que caracteriza o “fenômeno da metropolização é a influência que ela exerce, em termos funcionais, econômicos e sociais, num dado conjunto territorial.” (CASTELLS, 1983, p. 34). Esse aglomerado num determinado espaço pressupõe uma unidade que determina e gera outras unidades que se agregam à cidade primaz, em função de sua influência socioeconômica em relação às demais unidades, formando uma cadeia de relações num determinado contexto espacial.

Não se pode conceber um sistema de transporte isolado municipalmente, mas deve-se ter a clareza do movimento inerente do espaço urbano como um conjunto complexo de municipalidades que estão interligadas, formando um conjunto territorial permeado de encontros e desencontros.

É no processo de estruturação e reestruturação do espaço urbano que se observa a forte característica da dinâmica do capital e suas

contradições imanentes, que se expressam no binômio centro x periferia, que caracteriza a presença de áreas carentes de infraestrutura urbana, tornando-as dependentes da área central, esta dotada de paisagem urbanística e equipamentos urbanos, vias asfaltadas em melhores condições, concentrando maior dinamismo econômico, o que gera maiores postos de trabalho e de capital acumulado.

Essa condição produz ao mesmo tempo a metropolização e seu oposto, a periferização, que entende-se como espaço produzido socialmente, onde se reproduz a força de trabalho de baixo poder aquisitivo, definindo ambientes segregados no conjunto do espaço urbano. (TRINDADE JÚNIOR, 1998, p.184).

O entendimento de periferia, pois, não se restringe à relação de distâncias físicas, mas envolve também as condições sociais marcadas pela nítida contradição desigual entre centro e periferia. Estes aspectos já demonstram a complexidade de produção do espaço urbano e sua mediação com as formas de estruturação do sistema de transporte da RMB.

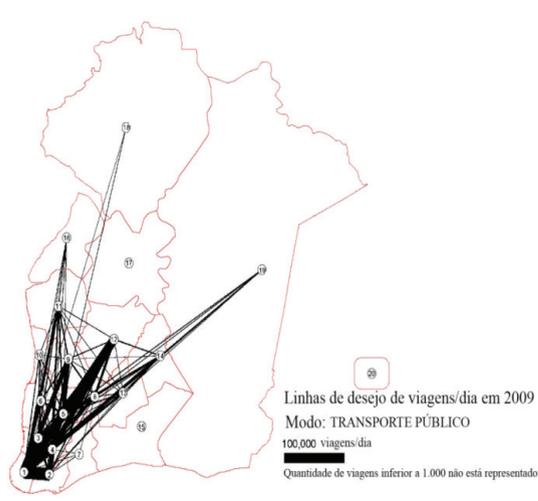
Sabe-se que o processo de expansão das áreas periféricas implica o aumento da necessidade de deslocamento destas áreas para o núcleo central que se transforma em ponto de convergência por concentrar uma expressiva demanda de atividades e serviços, gerando um volume expressivo de viagens. Do total das linhas existentes no sistema de transporte coletivo, 80% das viagens são realizadas com destino à área central, criando uma sobreposição de linhas nos principais corredores da malha viária. Atualmente a área central de Belém está ligada à área de expansão pelos corredores da Avenida Almirante Barroso e Avenida Pedro Álvares Cabral e Rodovia Arthur Bernardes³. A área central de Belém (Centro Expandido de Belém) é o espaço onde se concentra o maior dinamismo socioeco-

³ Estes são os principais corredores de tráfego de ligação do espaço territorial do município de Belém às demais unidades territoriais da Região Metropolitana.

nômico metropolitano, conforme já foi dito, o que a torna atrativa, com maior fluxos de viagens pelo desejo de deslocamento do Sistema de Transporte Público de Passageiros-STPP.

A ausência de integração do transporte coletivo no âmbito da RMB é um dos principais entraves no sistema e tem contribuído para o precário atendimento da população das periferias urbanas da RMB, em que se verificam altas taxas de densidade populacional, com precárias condições de mobilidade e acessibilidade ao serviço de transporte coletivo. No estudo denominado Ação Metrópole (2009), já se pode identificar um sistema caótico, irracional e oneroso, conforme se pode constatar na figura 02, que mostra nitidamente a chamada sobreposição de linhas em convergência para a área central, o que já coloca para a política de transporte desafios para ações de integração física, operacional e tarifária.

Figura 2 – Linhas de desejo de viagens/dia – 2009 (transporte público). Ação Metrópole - Estudo Preparatório para o Projeto de Sistema de Transporte de Ônibus da RMB



Fonte: Governo do Estado do Pará, 2009.

Tais ações já estão garantidas no seu aspecto legal aos cidadãos por meio de lei, a qual ressalta o transporte e a mobilidade urbana como parte integrante da função social das cidades, conforme se pode destacar no Plano Diretor, lei de Nº 8.655, que regulamenta os princípios da política urbana, no caso de Belém, na qual lê-se:

Art. 3º- São princípios fundamentais para a execução da política urbana do Município de Belém:

I- função social da cidade, que compreende o direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e serviços públicos, **ao transporte coletivo, à mobilidade e acessibilidade** [grifos nossos], ao emprego, trabalho e renda, à assistência social, bem como aos espaços públicos e ao patrimônio ambiental e cultural do Município;

Art. 5º- São objetivos gerais da Política Urbana:

IX- garantir a acessibilidade universal, entendida como a possibilidade de acesso de todos os cidadãos a qualquer ponto do território, por meio de rede viária, hidroviária e do **sistema de transporte público** [grifos nossos];

Art. 42º- São diretrizes da Política Municipal de Mobilidade Urbana:

III- requalificar e preservar os principais corredores de transporte metropolitano e urbano;

XIV- priorizar a circulação de veículos coletivos em relação aos veículos particulares (BELÉM, 2008, p. 27-28).

Portanto, diante da garantia legal, o avanço da política de transporte e mobilidade urbana recai sobre a efetiva materialização de ações que possam ser executadas com fins a garantir a função social dos cidadãos da RMB. A não ação neste sentido tem agravado a problemática do transporte e da mobilidade urbana da RMB.

4 PROBLEMÁTICA DO TRANSPORTE E DA MOBILIDADE URBANA

A RMB, assim como as demais regiões metropolitanas brasileiras, tem passado por uma crise de mobilidade com congestionamentos crescentes e queda de qualidade do serviço de transporte e trânsito, fato que requer uma nova postura no âmbito das responsabilidades do poder público, Federal, Estadual e Municipal. Um fator gerador dessa crise é o aumento progressivo da frota de veículos, além da crescente demanda de usuários do sistema de transporte público coletivo. O crescimento populacional aliado ao excessivo número de veículos em circulação na RMB forma o principal problema do tráfego viário. Vale ressaltar que a maioria da população utiliza transporte coletivo, portanto, o transporte público deve ter prioridade na circulação urbana.

O crescente problema de engarrafamentos tem, portanto, afetado o serviço de transporte por ônibus, o que se expressa no atraso das viagens, gerando um grande transtorno para a população usuária que necessita de pontualidade para chegar ao seu destino, quer seja trabalho, escola ou outras formas localidades. Portanto, os atuais problemas da mobilidade, principalmente os ligados aos congestionamentos, têm afetado de forma agressiva os diversos atores sociais, ocasionando desgastes e estress, quer seja aos motoristas do transporte coletivo em seu processo laboral, quer seja aos condutores em geral e ainda aos usuários.

É inegável a posição do transporte entre os problemas que mais afetam o cotidiano da RMB. Como outras áreas das políticas urbanas, ele também apresenta no seu interior uma problemática que se manifesta em diversos aspectos, a saber:

- crise de mobilidade urbana com crescentes congestionamentos e queda de qualidade do serviço de transporte e trânsito. Os problemas de engarrafamentos têm afetado o serviço de transporte por ônibus, que se expressam no atraso das viagens, gerando um grande transtorno para a população usuária que necessita de pontualidade para chegar ao seu destino;
- aumento progressivo da frota de veículos, além da crescente demanda de usuários do sistema de transporte público coletivo;
- crescente adensamento populacional aliado ao excessivo número de veículos em circulação na RMB, formando o principal problema do tráfego viário;
- precária infraestrutura viária e de sinalização;
- precariedade do transporte regular por ônibus em relação à pontualidade, segurança, ao conforto, à higiene;
- ausência de integração física, operacional e tarifária do transporte coletivo urbano;
- insuficiência de linhas interbairros;
- ausência de licitação pública para a prestação do serviço de transporte;
- ausência de permissão/regulamentação pelo poder público para a prestação do serviço de Transporte Alternativo.

Esses são os principais problemas enfrentados no Sistema de Transporte Público de Passageiros – STPP da RMB, que precisam ser resolvidos a partir de políticas públicas setoriais de transporte e mobilidade.

Conforme o Plano Diretor de Transporte Urbano, são razões para explicar a problemática do STPP da RMB: o modelo atual de transporte urbano se mostra insustentável diante da crescente demanda de usuários, principalmente, com itinerários de origem e destino nos

vetores de expansão. Diante deste modelo, o poder público tem se manifestado por meio de políticas de ajustes pontuais, o que já não é mais suficiente para resolver os problemas, requerendo ações em nível estrutural do STPP como um todo.

As crescentes mudanças no mercado de trabalho forçaram a transferência de imensa massa de força de trabalho do trabalho formal para o informal, em que destaca-se a presença no setor de transporte dos chamados transportes alternativos⁴, que vêm se expandindo na RMB e que precisam de política específica para regulamentar sua operação no sistema.

Observa-se ainda a falta de interesse das empresas de transporte coletivo por ônibus de maiores investimentos nos vetores de expansão, o que ocorre em função da precariedade de infraestrutura viária nas áreas periféricas, que implica maiores custos para os empresários do setor, recaindo na ausência de transporte enquanto função social da política urbana.

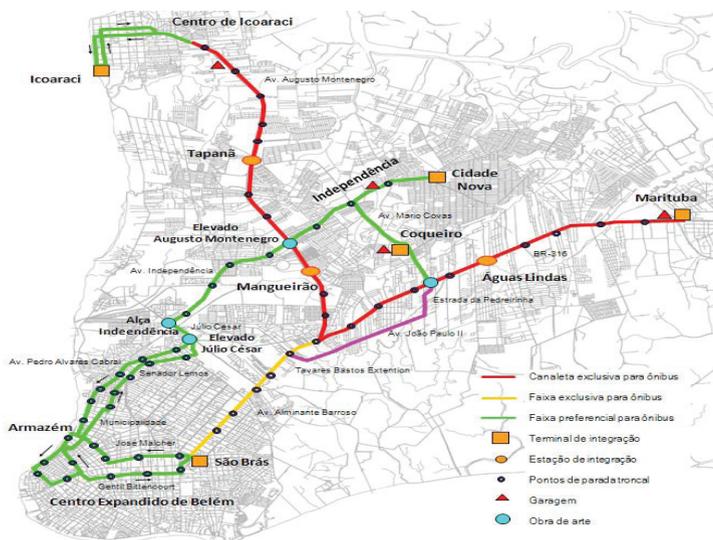
Em suma, da análise realizada neste estudo, pode-se chegar a algumas percepções claras a despeito do serviço de transporte coletivo da RMB, a saber: trata-se de um sistema criado na década de 50 que permanece ao longo destas décadas apenas atualizando os diagnósticos que estão em iminência de colapso. As ações do poder público têm se manifestado em ajustes pontuais, sem alterações estruturais que acompanhem a estruturação e reestruturação do espaço urbano. Assim, não resolvem de forma mediata a problemática do transporte, o que vem contribuindo para se caracterizar um sistema de transporte arcaico, precário às necessidades dos usuários, portanto, com baixa qualidade de serviço. Este mesmo poder público local, responsável pela regulamentação, coordenação, planejamento e fis-

⁴ Sobre o estudo do Transporte Alternativo na RMB ver Vasconcelos (2009).

calização, tem manifestado ao longo dessas décadas pouco interesse em implementar um sistema moderno que atenda às necessidades da população de Belém como também das demais unidades municipais componentes da RMB.

Os estudos que vêm sendo desenvolvidos ao longo destas décadas têm apontado soluções para o sistema de transporte da RMB. Entretanto, tais estudos ainda não se efetivaram de forma integral. O mais recente é o planejamento integrado denominado de Ação Metrôpole, apresentado na figura 3.

Figura 3 – Plano de Transporte Integrado: Ação Metrôpole.



Fonte: Governo do Estado do Pará, 2009.

Veja que esta proposição já indica as obras de infraestrutura que devem ser efetivadas para dar condições materiais objetivas ao plano de transporte integrado para RMB: canaletas e faixas exclusivas e

preferências para ônibus, o que possibilita priorizar o transporte coletivo na malha viária; terminais e estações de integração; além de pontos de paradas troncais, garagens e obras de artes que possibilitem a integração física, operacional e tarifária do sistema de transporte para a RMB.

Algumas recomendações para a melhoria do STPP da RMB

-
- unificação da gestão dos municípios da RMB no planejamento do transporte e mobilidade urbana;
- contínuo aprimoramento da democracia com a participação de todos os sujeitos que compõem a política de transporte, o que implica a ampliação e abertura do diálogo por meio do poder local e estadual, à participação e ao controle da sociedade civil organizada nas decisões de políticas para o setor de transporte;
- melhoria da qualidade do serviço, que pressupõe implantar prioritariamente e efetivamente um projeto racional de reestruturação do sistema de transporte coletivo, principalmente no que se refere à ligação interbairros e da área de expansão à área central da cidade, optando pela integração física, operacional e tarifária do sistema em âmbito metropolitano;
- legalização, regulamentação, controle e fiscalização dos serviços prestados pelos Transporte Alternativo, inserindo-os de forma a contribuir com a melhoria do sistema, quer seja na rede principal como complementar;
- investimento em tecnologias modernas de controle operacional da oferta e demanda para racionalizar melhor o sistema, objetivando a qualidade relativa à fluidez, segurança, conforto e rapidez nos deslocamentos metropolitanos;

- garantia de tarifas que possam ser suportadas pelos usuários, bem como a melhoria do atendimento (capacitação dos operadores, e informações).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do estudo, é possível tecer algumas considerações em relação ao sistema de transporte e mobilidade no âmbito da RMB. É necessário compreender que a atual lógica de mobilidade na RMB por meio do transporte coletivo por ônibus acompanha o processo de ocupação do espaço urbano no seu dinamismo socioeconômico, colocando no seu incessante processo de estruturação e reestruturação novos desafios para o enfrentamento da problemática apresentada.

Diante do exposto, considera-se importante a necessidade de implantação de algumas diretrizes para o transporte coletivo, já apontadas pelos estudos de viabilidade operacional, que possam atender à demanda de usuários de transporte público com qualidade. Neste sentido, é urgente organizar e promover a circulação e o deslocamento de forma coerente com a política urbana e ambiental, dando prioridade e incentivo à maior utilização do sistema viário pelo transporte público. Para tanto, é necessário desenvolver vias em condições de trafegabilidade e sinalização qualificada que propiciem um tráfego local e metropolitano eficaz e seguro.

Vale ainda ressaltar que a formulação de uma política de transporte e mobilidade pressupõe a participação de vários atores, tais como agentes públicos, sociais e lideranças do movimento social, que numa ação conjunta busquem soluções aos problemas atuais do sistema de transporte metropolitano, pois a nova configuração espacial da RMB já não permite ações isoladas, mas requer um planejamento unificado de alcance metropolitano. Tais ações já apontam

para uma mobilidade com qualidade adequada às necessidades dos usuários e, portanto, melhor qualidade de vida aos seus munícipes.

REFERÊNCIAS

BELÉM. Lei nº 8.655, de 30 de julho de 2008. Dispõe sobre o **Plano Diretor do Município de Belém**, e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Belém, Belém-Pará. Disponível em: <<http://www.cinbesa.com.br>>. Acesso em 27 agosto. de 2012.

_____. **Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana de Belém**: 2001, relatório final. Belém, 2001.

CASTELLS, Manuel. A Questão Urbana. Tradução de Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

COMPANHIA DE TRANSPORTE DO MUNICÍPIO DE BELÉM. CTBEL. Ônibus municipais comuns de Belém: uso e avaliação. Belém, 2000.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Plano de Transporte Integrado: Ação MetrÓpole. Estudo preparatório para o projeto de sistema de transporte de ônibus da região metropolitana de Belém. Belém, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE, Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em 23 jan. de 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA. **Plano Diretor de Ananindeua. PDA**. Ananindeua. 2006.

TRINDADE JÚNIOR. **A cidade dispersa**: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. São Paulo. 1998. Tese (Doutorado em Geografia)-Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo 1998.

VASCONCELOS, E. M. A. **A reestruturação produtiva e as novas formas de organização do trabalho**: a experiência do transporte alternativo da região metropolitana de Belém/Pará. 2009. 130 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)- Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2009.

O AVESSE DOS DIREITOS: AMAZÔNIA E NORDESTE EM QUESTÃO

INFORMAÇÕES GRÁFICAS

FORMATO 15,5 x 22 cm

TIPOLOGIA Minion Pro

Editora
Universitária  **UFPE**

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/UFGA, 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 UFGA, ex-Pró-Reitora de Planejamento UFGA.

