

QUESTÃO SOCIAL E DIREITOS SOCIAIS NA AMAZÔNIA E NO NORDESTE BRASILEIRO

Adriana Azevedo Mathis

Universidade Federal do Pará, Brasil

Ana Cristina de Souza Vieira

Universidade Federal de Pernambuco, Brasil

Vera Lúcia Batista Gomes

Universidade Federal do Pará, Brasil

Maria Antonia Cardoso Nascimento

Universidade Federal do Pará, Brasil

Nádia Socorro Fialho Nascimento

Universidade Federal do Pará, Brasil

RESUMO

A proposta elaborada pelo PROCAD “Questão Social e Direitos Sociais na Amazônia e no Nordeste Brasileiro”, coordenado pelos Programas de Pós-Graduação em Serviço Social das UFPE e UFPA, objetiva discutir resultados das pesquisas nos referidos estados acerca das tendências contemporâneas das políticas públicas na materialização dos direitos sociais. O enfrentamento das desigualdades sociais coloca como desafio a leitura dos processos macroestruturais que conformam a relação sociedade e Estado. Os textos versarão sobre: Trabalho e Programas de Transferência de Renda no Brasil; Pobreza e Direitos Sociais em Recife; Programas de Transferência de Renda Mínima no Amapá; Questão Social e Desenvolvimento Regional.

Palavras Chaves: Desigualdades, Direitos Sociais, Programas de Transferência de Renda; Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

The propose elaborated by PROCAD “Social Issue and Social Right in Amazonia and Brazilian Northeast”, organized by Social Service Graduation Program from UFPE and UFPA, objectives to talk about results of the search in these referred States as regards contemporary tendency of public policies in social right materialization. The social inequalities confrontation sets as challenge the reading of the macrostructures process that obeys the rules of the society and State relations. The texts will discuss about: Work and Income Transferring Programs in Brazil; Poverty and Social Right in Recife; Minimum Income Transferring Programs in Amapá; Social Issue and Regional Development.

Key Words: Inequality, Social Right, Income Transferring Programs, Regional Development

NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL: qual a contribuição para a efetivação dos direitos sociais?

Adriana Azevedo Mathis¹

RESUMO

Esse artigo apresenta uma discussão sobre políticas sociais no Brasil, a partir da Constituição de 1988. Analisa o retrocesso das políticas sociais com a introdução das reformas neoliberais e a relação com as novas estratégias de desenvolvimento social. Pretende compreender como as estratégias do novo desenvolvimentismo contribuem para a efetivação de direitos sociais e a ampliação da cidadania através da consolidação de políticas sociais; e, ao mesmo tempo, identificar o que esse pensamento traz de novo para pensar a relação entre desenvolvimento social e desigualdades sociais nos marcos do capitalismo.

Palavras-chave: novo desenvolvimento social, política social

ABSTRACT

This article presents a reflection about social policies in Brazil, after the Constitution of 1988. It analyses the regression of social policies with the introduction of neoliberal reforms and the relationship with the new strategies of social development. It aims to understand how the strategies of new development contribute to guarantee social rights and the increase of citizenship through the consolidation of social policies; at the same time, it identifies what this way if thinking brings to think the relationship between social development and social inequalities under capitalism.

Key-words: new social development, social policy

1 INTRODUÇÃO

O referido artigo apresenta uma discussão sobre o desenvolvimento das políticas sociais, no Brasil, a partir da Constituição de 1988, e, a democratização e universalização da concepção de proteção social. Na seqüência, faz referência as últimas décadas do século passado, com a consolidação de reformas neoliberais, e uma nova configuração do Estado e reorientação das políticas sociais baseadas em

¹ Doutora em Serviço Social. Universidade Federal do Pará (UFPA). drika.azevedo@hotmail.com

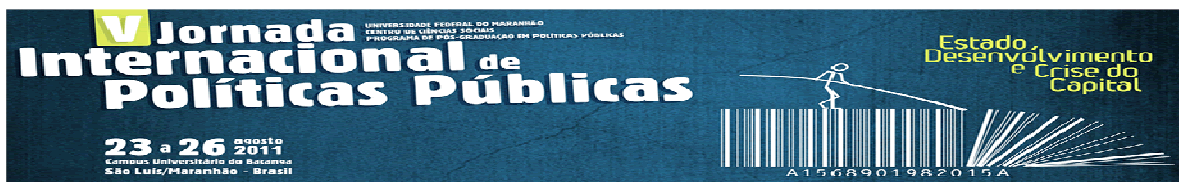
programas focalizados dirigidos exclusivamente para a população pobre. E, finalmente, identifica a crise do modelo neoliberal (2008) e, o aparecimento, de idéias sobre o novo desenvolvimentismo que combinam desenvolvimento econômico com estabilidade, distribuição de renda, políticas sociais (com ações universais e focalizadas) e equidade social com igualdade de oportunidades.

Com esse recorte teórico-metodológico, o artigo tem como objetivo: de um lado, apontar as principais conquistas sociais registradas na Constituição de 88; de outro lado, analisar o retrocesso na área das políticas sociais com a introdução das reformas neoliberais e a relação com as novas estratégias de desenvolvimento social². A partir desse enfoque, pretende-se compreender como as estratégias do novo desenvolvimentismo contribuem para a efetivação de direitos sociais e da ampliação da cidadania através da consolidação de políticas sociais; e, ao mesmo tempo, identificar o que esse pensamento traz de novo para pensar a relação entre desenvolvimento social e desigualdades sociais nos marcos do capitalismo, Constituição do Brasil de 1988: construção do novo pacto social

A princípio, importa sinalizar que, com a promulgação da Constituição de 1988 e a instauração de um novo pacto social, o Estado passa a ter maior responsabilidade na regulação, financiamento e provisão de políticas sociais, universalizando o acesso da população aos benefícios e serviços públicos e ampliando o caráter distributivo da seguridade.

Destarte, o caráter progressista da Constituição de 1988 traz avanços e reformulações em toda a área social, tais como: 1) na área do trabalho, registra-se, entre outras coisas, a redução da jornada de trabalho para 44 horas semanais, férias anuais remuneradas mais 1/3 de salário, estabilidade de emprego dos funcionários públicos, licença paternidade, direito de greve etc.; 2) na área da educação, reafirma-se do princípio da universalização do ensino fundamental e a manutenção da gratuidade do ensino público em todos os níveis, assim como, a afirmação da creche como um serviço de importância na preparação de crianças de até 6 anos; e, 3) na área da seguridade social, a incorporação da saúde, da assistência (caráter distributivo) e da previdência social (caráter contributivo), como um conjunto integrado de proteção social pública na perspectiva da cidadania.

² De modo geral, o novo desenvolvimentismo, apresenta um projeto de intervenção na “questão social” que pretende a convergência entre crescimento econômico e políticas sociais universalizantes e focalizadas e combate a pobreza.

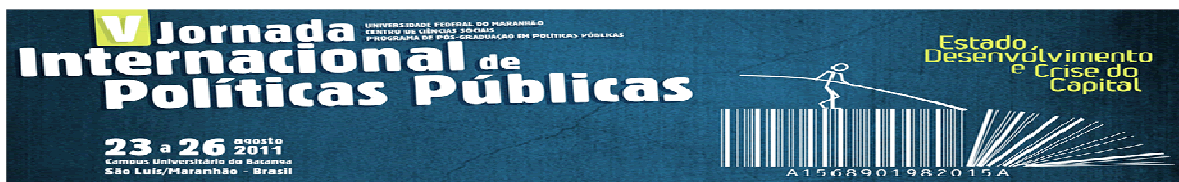


Com base no que foi dito, assinala-se, na área da Seguridade Social, um maior número de mudanças e se redefini benefícios e formas de organização pautada no princípio da universalidade nas três políticas sociais que fazem parte do tripé da seguridade: a saúde, a previdência e a assistência. Com relação a saúde, esta política passa a ser concebida como um Sistema Único de Saúde – SUS e propõe-se operar sob a forma de uma rede integrada, descentralizada e regionalizada, com um tratamento igualitário e universal para toda a população. São prerrogativas do processo de descentralização do poder federal e da democratização das políticas de saúde: o controle social e a participação da sociedade nas decisões políticas, exercido através dos Conselhos de Políticas Sociais e de Direitos.

No que diz respeito à previdência, incorpora-se da forma mais democrática todos os cidadãos trabalhadores (urbanos, rurais e domésticos). E, finalmente, no que concerne assistência social, rompe-se com as práticas assistencialistas do passado e adota-se uma postura mais democrática de política social dirigida para determinados segmentos sociais, como por exemplo: família, gestante, criança, adolescente, idoso, pessoa portadora de deficiência, desempregado afetado em suas necessidades físicas.

Desse modo, não resta dúvida que a Constituição de 1988, traz uma significativa ampliação da seguridade, com a universalização dos serviços públicos e uma maior participação e controle dos usuários na gestão do sistema. Nesse contexto é visível também, a ampliação das conquistas dos trabalhadores brasileiros no campo de suas reivindicações, seja através de contratos coletivos de trabalho, seja por meio de propostas encaminhadas pelas centrais sindicais e pelos partidos políticos de natureza mais universal, institucionalizando novos direitos políticos e sociais.

Contudo, os progressos constitucionais, infelizmente, não se concretizaram plenamente na prática e, tais medidas, adotadas em 1988, continua sendo alvo de ataque frontal do projeto neoliberal³, incorporado pelo governo brasileiro, nas últimas décadas do século passado. Fernandes (1997) identifica três pilares básicos do neoliberalismo que são materializados de forma diferente em cada país: 1) desestatização das formas produtivas nas economias nacionais (ou seja, privatização das estruturas estatais coletivas); 2) desregulamentação progressiva das atividades econômicas e sociais com 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.

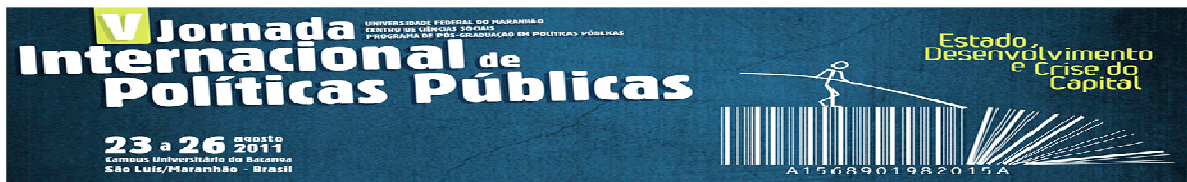
A partir das reformas neoliberais, redefini-se os novos significados para as políticas sociais que insistem no caráter estratégico da educação, da saúde e da distribuição de renda para o crescimento da produtividade. Entretanto, a compatibilização entre equidade e crescimento, como alega Draibe (1996), apresenta um “circulo vicioso e perverso”, considerando as características excludentes do novo padrão de produtividade capitalista marcado pela flexibilização e competitividade dos mercados característica da reestruturação produtiva³.

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

Desse modo, determinados princípios caros as práticas dos Estados de Bem-Estar Social, como por exemplo, a universalidade, a cidadania e a justiça social vão sendo, pouco a pouco, substituídos por temas que compõem a agenda neoliberal tais como: privatização, seletividade e focalização.

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): 1) “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” (DRAIBE, 1996:13). Ainda, como informa Draibe, no plano dos valores, registra-se uma combinação de concepções universalistas e concepções focalizadas; e, no plano institucional, identifica-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 principalmente o setor privado sem fins de lucro sob as novas formas de organização não governamental.

³ Importa registrar que na prática, os governos neoliberais, guardadas as suas particularidades, contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram impostos sobre rendimentos altos, criaram níveis de desemprego massivo, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical, cortaram gastos sociais, e, se lançaram num amplo programa de privatização.



Mota (1995), estudiosa da área de políticas sociais, defende a tese de que “as tendências da seguridade brasileira, a partir dos anos 80, expressam o movimento de formação de uma cultura política da crise, que é marcada pelo pensamento privatista e pela constituição do cidadão – consumidor” (MOTA,1995: 42). Na realidade, esse conjunto de reformas, de cunho neoliberal, se manifestam na

“criação de mecanismos de seletividade, atingindo principalmente o seguro-desemprego, a redução dos benefícios da previdência, a segmentação das fontes de custeio dos programas de previdência, saúde e assistência social além do estímulo à criação de instituições privadas de previdência complementar, como é o caso dos fundos de pensão patrocinados pelas grandes empresas”(Mota,1995:120).

2 REFORMA DO ESTADO OU “CONTRA REFORMA”

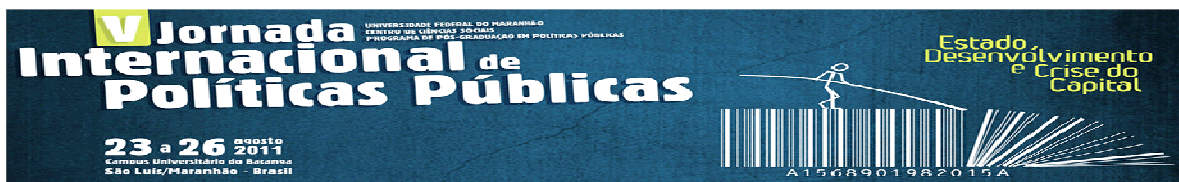
Na virada dos anos noventa para século XXI, particularmente, no período que vai de 1995 a 2002, vai ser realizado um amplo programa de reformas, proposto pelo ministro Bresser Pereira, no governo Fernando Henrique Cardoso, que incide diretamente no reordenamento das políticas públicas que passam a ser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

Behring, (2003) ao analisar criticamente os principais pressupostos que estão presentes na reforma do estado de Bresser, vai dizer que trata-se de um “processo destrutivo não criador (...) uma contra-reforma do Estado brasileiro, que implicou um profundo retrocesso social em benefício de poucos” (p.22). Ainda, na concepção da autora, “o projeto em curso (Reforma do Estado) se trata de uma contra reforma conservadora e regressiva, diferente do que postulam os que projetam entre as paredes dos gabinetes tecnocráticos e inspirados nas orientações das agencias multilaterais” IDEM, 171.)

Segundo Behring, a reforma de Bresser propõe uma reconstrução do Estado,

“e este novo estado deverá resultar de uma estratégia pragmática que reconheça: a importância da crise fiscal; a necessidade de reformas orientadas para o mercado e da manutenção da disciplina fiscal; a necessidade de redução das dívidas interna e externa; e a hegemonia dos EUA na América Latina, que exige uma atitude mais autônoma e de defesa dos interesses nacionais no que se refere à dívida” (2003:175).

De acordo com a autora, a partir do raciocínio liberal-democrata, presente na reforma do Bresser, objetiva-se criar um “Estado intermediário (nem liberal, nem intervencionista) cuja existência está condicionada aos processos de privatização (vistos pelo autor como solução natural) e liberalização comercial” (IDEM, 2003:175)



Nesse sentido, “trata-se de fortalecer a ação reguladora do Estado numa economia de mercado, especialmente os serviços básicos e de cunho social” (IDEM, 2003:177).

Essa redefinição do papel do estado, objetiva a estabilidade econômica e desenvolvimento associado à flexibilização e descentralização das decisões, assim como, a publicização⁴ que atinge diretamente as políticas públicas. Ainda, de acordo com esse pensamento, 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 “ (IDEM:183).

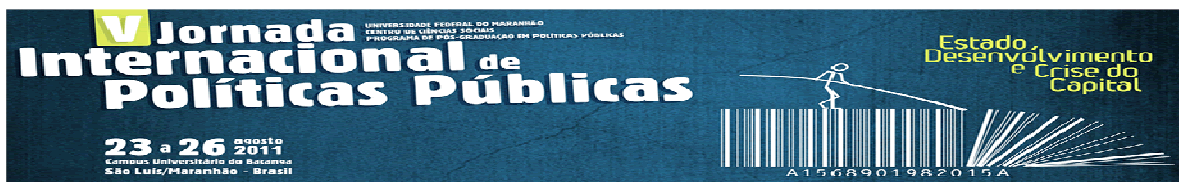
Na sua crítica, Behring afirma que a associação da reforma gerencial de Bresser com o neoliberalismo é freqüente. E,

“a reforma do Estado, tal como está conduzida, é a versão brasileira de uma estratégia de inserção passiva” (Fiori, 2000:37) e a qualquer custo na dinâmica internacional e representa uma escolha político-econômica, não um caminho natural diante dos imperativos econômicos. Uma escolha bem ao estilo da constituição das classes brasileiras ao longo da história, mas com diferenças significativas: esta opção implicou, por exemplo, uma forte destruição dos avanços, mesmo que limitados, sobretudo se vistos pela ótica do trabalho, dos processos de modernização conservadora que marcaram a história do Brasil” (p.198).

Em síntese, afirma Behring, “a reforma, tal como foi (e a inda está sendo) conduzida terminou por ter um impacto pífio em termos de aumentar essa capacidade de implementação eficiente de políticas públicas, considerando a sua relação com a política econômica e o boom da dívida pública. Há uma forte tendência de desresponsabilização pela política social - em nome da qual se faria a reforma acompanhada de desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social Isto vis a vis a um crescimento da demanda, associado ao aumento do desemprego e da pobreza” (IDEM, 2003: 211).

Dito isto, o que pode-se inferir na realidade prática é uma “brutal contenção de gastos” em todas as áreas (menos o pagamento da dívida e de e pessoal) o que representa de forma resumida: sucateamento do setor público, falência das políticas sociais universais implementadas pelo Estado pós-constituinte, e o surgimento de estratégias particularistas do sindicalismo na discussão das políticas sociais. Ainda, nesse período, cabe ressaltar, 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. Também, registra-se a emergência de novas modalidades de solidariedade e a constituição e

⁴ 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” (2003:178).



preservação de políticas ambientais pautadas no desenvolvimento humano sustentável.

Essa mesma lógica de pensar as políticas públicas sociais está presente nos trabalhos dos autores novo-desenvolvimentistas e, o próprio Bresser Pereira, principal mentor intelectual da Reforma do Estado brasileiro, anos mais tarde⁵, vai se definir como partidário do que se chama estratégia do novo desenvolvimento social.

3 NOVO DESENVOLVIMENTISMO E A NOVA ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO NA “QUESTÃO SOCIAL”

Para efeitos desse artigo, cabe relacionar os períodos analisados anteriormente com os principais pontos que norteiam o pensamento novo desenvolvimentista e seus projetos de crescimento econômico com equidade social e igualdade de oportunidades.

Antes de mais nada, importa sinalizar que os autores novo-desenvolvimentistas se diferenciam do que se convencionou chamar nacional-desenvolvimentismo, expresso nos trabalhos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL, baseado fundamentalmente na industrialização e no crescimento econômico. Nas palavras de Castelo (2010), o nacional-desenvolvimentismo tinha como principais características: “i) a defesa da autonomia e da soberania nacionais; ii) industrialização como meio mais eficiente dos entraves ao desenvolvimento da periferia; iii) o Estado entendido como um agente estratégico promotor de políticas de planejamento e bem-estar social; iv) a participação ativa de uma intelligentsia culta e bem formada na gerência de postos-chaves do Estado” (CASTELO, 2010:193).

Desse modo, os estudos clássicos da Cepal, elaborados nas décadas de 50 e 60, que considerava o Estado como o principal responsável pelo desenvolvimento tecnológico e principal organizador do mercado⁶; se diferenciam dos trabalhos dos anos 90, publicados pela nova CEPAL, expresso no documento Transformação produtiva com equidade⁷, que resume as principais tarefas para o desenvolvimento na América Latina e Caribe.

⁵ Vide artigo publicado na folha de São Paulo, em 2004 e demais artigos escritos acadêmicos publicados nos anos subseqüentes.

⁶ Parece notório que a teoria nacional-desenvolvimentista sofre um influxo com implantação das idéias neoliberais, nos anos setenta, nos países centrais do capitalismo avançado.

⁷ Para Alexis Saludjian, “ a noção de equidade da TPE encontra ressonância no princípio de equidade (ou de justiça) da concepção do liberalismo social de Rawls, no seu livro Uma teoria da Justiça.

De acordo com Saludjian (2010), para os neo-estruturalistas cepalinos dos anos 1990 e 2000, representantes do pensamento da Nova Cepal:

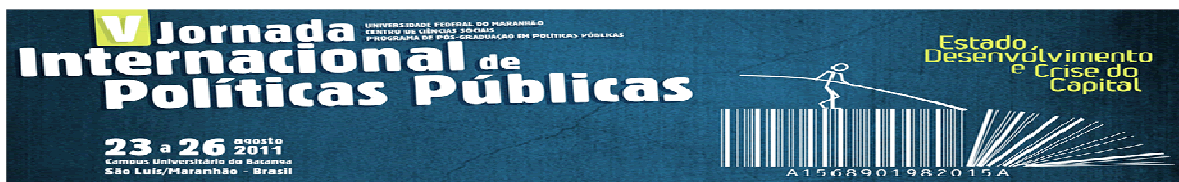
”os problemas que atravessaram toda a década de 1990 (herdados, segundo alguns deles, de décadas muito anteriores) foram salientados com precisão: a desigualdade, a pobreza, os problemas de regulação e de contratos para as empresas, as dificuldades no setor social, mas também de emprego, da produtividade total dos fatores, insuficiente diante dos países desenvolvidos (lacuna sempre significativa) e as dificuldades do sistema bancário” (p. 55).

Segundo a análise crítica de Saludjian, a Cepal, para atingir o objetivo de desenvolvimento produtivo, “deposita as esperanças num pacto de coesão social baseado em quatro pilares: a coerência com os fundamentos da política macroeconômica, criação de empregos, a proteção social e a educação assim como a capacitação. Se os fundamentos desse novo pacto social parecem não se distanciar muito de alguns princípios desenvolvidos pela ONU nos objetivos do milênio, nele encontramos também a marca do BIRD” (IDEM, p.158).

Em seguida, o autor afirma: “a Transformação Produtiva com Equidade 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” (IDEM, 160). Na opinião de Carcanholo (2010), também um crítico do novo desenvolvimentismo, “independentemente de todas as críticas que possam ser feitas à proposta clássica da CEPAL, tratava-se de um pensamento crítico ao conservadorismo e a ortodoxia; O que pretendemos demonstrar aqui é que o pensamento da Nova Cepal, a partir dos anos 1990, renega essa característica crítica e passa a inerir-se dentro do pensamento ortodoxo, não podendo, portanto, constituir-se como alternativa ao desastre promovido pelo neoliberalismo na região (CARCANHOLO, 2010:121).

Na seqüência, afirma o autor, “embora as questões centrais sejam a apropriação do progresso técnico e a desigualdade relativa da renda nacional das economias periféricas, o tratamento dessas questões, as propostas de superação do subdesenvolvimento e o posicionamento diante das reformas neoliberais é o que nos permitirá enquadrar a Nova Cepal dentro do posicionamento ortodoxo representado pelo Consenso de Washington” (CARCANHOLO, 2010:121).

Desse modo, Carcanholo questiona a posição da Cepal, a partir dos anos 90, que tenta assumir uma posição intermediária entre as reformas pró-mercado, defendida pelos neoliberais, e, a defesa de um crescimento com equidade social e igualdade de oportunidades que culminaria na redução desigualdades sociais. Ainda,



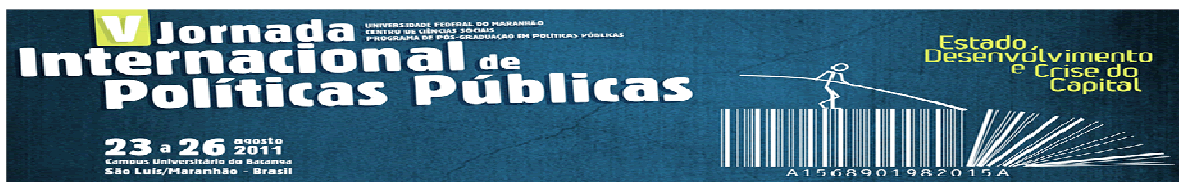
com relação a essa posição intermediária, da Nova Cepal, chamada por alguns autores de “terceira via” (pois se “posiciona entre dois extremos inconciliáveis”) só pode ser exequível na prática através de uma “espécie de pragmatismo conservador”. Como explica Carcanholo: “como a economia mundial vive uma fase em que os países implementam reformas pró-mercado, em especial de aberturas de suas economias diante da concorrência internacional, não se deve retroceder nas reformas, muito menos rechaçá-las.

Deve-se tomá-las como um dado, e a partir disso, buscar elementos de política para aproveitar as oportunidade e minimizar as mazelas sociais. (...) A aceitação da idéia ortodoxa segundo a qual as reformas neoliberais pró-mercado são a única forma possível para o desenvolvimento das economias emergentes, tendo o Estado apenas o papel de regular os mercados para que estes possam dar definição dos setores prioritários e das trajetórias do desenvolvimento da Nova Cepal como um reformismo conservador” (IDEM, p.124/125).

E, por último, Carcanholo chama essa perspectiva da Nova Cepal de “revisionista” pautada na ideia de “reformas das reformas”. Como diz o autor: “em suma, a nova proposta cepalina não é de reversão das reformas, mas de gerenciamento e direcionamento dos efeitos da abertura comercial e da liberalização financeira externa, de forma a canalizar o capital externo para atividades produtivas voltadas preferencialmente para exportações, ao mesmo tempo, que se procura a equidade social, embora as políticas para tanto sejam muito mais de caráter compensatório do que a reversão de estratégia de desenvolvimento propriamente dita. A agenda cepalina de “reformas das reformas” parece significar muito mais um gerenciamento das “imperfeições” das reformas neoliberais do que uma concepção significativamente distinta de desenvolvimento” (IDEM, p.138).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final da exposição dos autores, parece claro que o modelo novo-desenvolvimentista proposto pela Nova Cepal, dos anos 90/2000, busca romper com o quadro de desigualdades sociais próprios do desenvolvimento da sociedade capitalista, a partir de um programa bem organizado para o crescimento econômico, pautado em um discurso progressista de equidade social e oportunidade para todos (combinando políticas sociais universais e focalizadas).



Desse modo, pode-se concluir que tanto os teóricos quanto os políticos (recentemente empossados pelos governos populares de esquerda da América Latina) defensores do novo desenvolvimentismo, não separam as suas convicções subjetivistas da realidade social objetiva. Sendo assim, fica difícil refletir sobre as ideologias presentes no discurso novo desenvolvimentista que se apresentam como mais uma retórica do capitalismo para justificar a ordem social e dirimir os conflitos sociais intrínsecos a essa sociedade que geram a um só tempo: desenvolvimento e barbárie.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRING, E. **Brasil em contra reforma, Desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

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.

CASTELO, Rodrigo. **“O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo Latino-Americano”**. In: Castelo, Rodrigo (org.) Encruzilhadas da América Latina no século XXI, Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

DRAIBE, Sonia. **As novas formas de política social**. Campinas, NEP/UNICAMP, 1996.

FERNANDES, Luiz. **“Globalização e agenda neoliberal”**. IN: Dilemas da atualidade, Rio de Janeiro, CES, FITEE, 1997.

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.

POBREZA E DIREITOS SOCIAIS NO NORDESTE BRASILEIRO

Ana Cristina de Souza Vieira⁸

RESUMO

Esse artigo discute sobre desigualdade, pobreza e direitos sociais focalizando alguns dados e situações vivenciadas na região Nordeste, onde se concentra o maior número de pessoas extremamente pobres. Apresenta a desigualdade como produto das relações capitalistas, considera a pobreza resultante do acesso desigual a políticas sociais públicas. Focaliza dois exemplos, na área de assistência social e na área de saúde, que mostram a necessidade de investir na qualificação das políticas públicas na região Nordeste, para garantir os direitos sociais dos cidadãos.

Palavras-chave: desigualdade, pobreza, Nordeste, políticas públicas

ABSTRACT

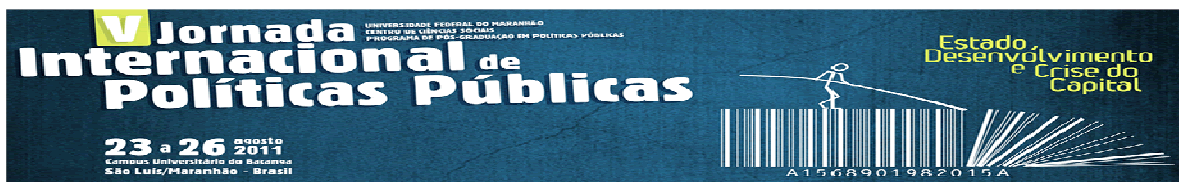
This article discusses about inequality, poverty and social rights focusing data and situations experienced at Brazilian Northeast, where the greatest number of extremely poor people is concentrated. It presents inequality as a product of capitalist system, and considers poverty as a result of unequal access to public policies. It presents two examples, in social assistance and health areas that show the need to qualify the public policies at Northeast to guarantee the social rights to citizens.

Key-words: inequality, poverty, Northeast, public policies

1. INTRODUÇÃO

O Brasil está entre os países com maiores desigualdades de renda no mundo, apesar de, no período 2001-2005, ter ocorrido uma queda “acentuada e contínua” da desigualdade de renda. Segundo Barros et al (2007), “o Coeficiente de Gini declinou quase 5%, e a razão entre a renda dos 20% mais ricos e a dos 20% mais pobres, mais de 20%” (BARROS, et al, 2007). Documentos do IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, órgão governamental, apresentaram e discutiram dados sobre essa mudança (IPEA, 2006a, IPEA, 2006b, IPEA, 2006c, IPEA, 2006d).

⁸ Doutora em Serviço Social. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). anac.vieira@uol.com.br



Os dados preliminares do Censo 2010 foram expostos no mês de maio indicando a existência de 16.267.197 de pessoas em extrema pobreza, consideradas como aquelas que vivem com renda familiar mensal per capita de até R\$70,00. Essas pessoas extremamente pobres vivem concentradas na Região Nordeste – 59%, enquanto nas Regiões Norte e Sudeste estão, em cada uma, 17% dessas pessoas. Na Região Sul estão apenas 4% desses sujeitos, enquanto na Centro-Oeste, apenas 3%. Dessas pessoas, na Região Nordeste, 26,9% vivem na área rural; 40% têm até 14 anos de idade e 47,5% até 19 anos, o que aponta uma concentração da extrema pobreza entre crianças e jovens; 75% são pretos e pardos.

Apresentaremos para discussão nesse texto, uma reflexão sobre desigualdades, pobreza e direitos sociais focalizando alguns dados e situações vivenciadas na região Nordeste, essa apresentada como a que concentra o maior número de pessoas extremamente pobres.

2. DESIGUALDADE E CAPITALISMO: FACES DA MESMA MOEDA

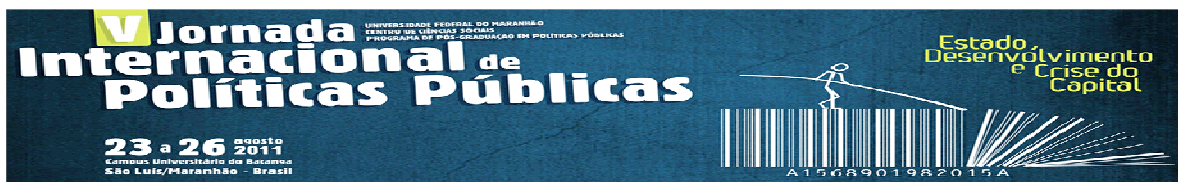
Partimos da compreensão que a desigualdade de renda é produzida pelo modo de produção capitalista, pois a riqueza produzida é apropriada diferentemente pelos detentores dos meios de produção e pelos trabalhadores, gerando a pauperização dos que só têm a sua força de trabalho para garantir a sobrevivência sua e de sua família.

Marx

Discordamos da perspectiva de que a pobreza tem raízes individuais e relacionadas a características pessoais, decorrentes de opções dos sujeitos. Reafirmamos “*o caráter estrutural da pobreza, salientando sua gênese econômica ligada à forma como os sujeitos estão inseridos na esfera produtiva, tendo posse ou não dos meios de produção*” (CATTANI, FERRARINI, 2010: 165), com apoio na teoria crítica marxiana.

Mas entendemos que mesmo nos países capitalistas, encontramos profundas diferenças quanto às expressões dessa desigualdade na vida das pessoas. A miséria, a pobreza vivida pelos trabalhadores e por sujeitos que não têm trabalho varia muito em razão de outros condicionantes. Como afirma Silva (2010:157):

pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma vida digna; é não participação social e política.



A dinâmica do capitalismo, ao longo do século XX e nesse início de milênio, com todas as transformações que nele vêm sendo implementadas, não permite escapar das desigualdades de renda e sociais, dele decorrentes. Marx (2003: 748) já afirmava no século XIX:

quanto maiores a riqueza social, o capital em função, a dimensão e energia de seu crescimento e, conseqüentemente, a magnitude absoluta do proletariado e da força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível é ampliada pelas mesmas causas que aumentam a força expansiva do capital. A magnitude relativa do exército industrial de reserva⁹ cresce, portanto, com as potências da riqueza, mas, quanto maior esse exército industrial de reserva em relação ao exército ativo, tanto maior a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do suplício de seu trabalho. E, ainda, quanto maiores essa camada de lázaros da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior, usando-se a terminologia oficial, o pauperismo. Esta é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista.

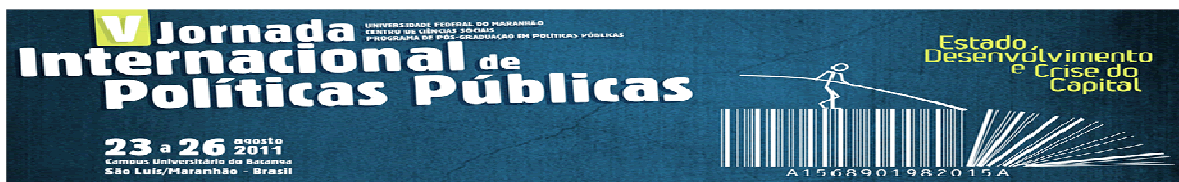
Apesar de ser uma lei geral, de caráter tendencial, “a análise da relação riqueza / pobreza mostra grandes diferenças nas várias economias nacionais”(NETTO, 2006: 138). Dependendo da força das lutas dos trabalhadores, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, da estruturação do sistema de proteção social, pode-se ter relações mais desiguais ou mais igualitárias. A existência de políticas sociais em resposta às necessidades sociais da classe trabalhadora somente começou a se concretizar após os anos 30 do século XX e, principalmente, após a Segunda Guerra, em resposta às lutas sociais empreendidas pelos trabalhadores e em meio à preocupação dos países capitalistas com a ameaça do socialismo vigente no leste europeu. A cidadania passou a fazer parte das conquistas dentro do capitalismo, gerando direitos que representaram o reconhecimento do trabalho como interlocutor, contrariando o capitalismo. Segundo Mota

o trabalhador consegue, como nunca havia conseguido antes no capitalismo, obter determinado nível de vida, determinado nível de consumo que não depende de sua capacidade de pagamento para obter aquele serviço... Vejam a dimensão da contradição, ainda que dentro da ordem capitalista... Isso foi e é, de fato, algo importantíssimo para a classe trabalhadora. E, mais uma vez, não resolve a exploração nem a desigualdade, mas sem dúvida, eleva a um outro patamar civilizatório, as condições de reprodução geral da força de trabalho (2001: 8-9).

O *Welfare State* construído nos países europeus representou uma ação em relação à pobreza e às desigualdades, mas não se espalhou por todo o mundo. Netto afirma:

as experiências de *Welfare* não expressaram uma possível “evolução normal” (ou “natural”) do desenvolvimento capitalista. Ao contrário: elas constituíram uma excepcionalidade (cronológica, espacial e sócio-política) na processualidade multissecular do capitalismo. Não foram mais que episódicos, descartados após uma curta existência de três décadas. (2007: 145)

⁹ Entende-se exército industrial de reserva como o grande contingente de trabalhadores desempregados, que não encontra compradores para a sua força de trabalho (NETTO, 2006: 132)



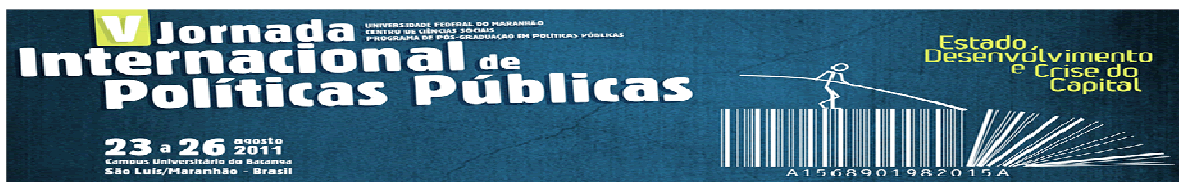
Nos anos 70, uma nova crise cíclica do capitalismo, gerou o processo de reestruturação produtiva e levou ao questionamento do Estado de Bem Estar Social nos países desenvolvidos. A investida contra as políticas sociais sob a responsabilidade do Estado, contra o keynesianismo caracterizado pela intervenção estatal para garantir pleno emprego através da oferta de políticas sociais, foi potencializada pela queda do socialismo real. As lutas sociais dos trabalhadores em defesa de direitos sociais e garantias trabalhistas sofreram uma desmobilização, diante dos processos de flexibilização do trabalho, precarização, desterritorialização. Iniciou-se, a partir dos anos 70 do século passado, a desmontagem dos sistemas de proteção social.

Não se pode desconsiderar, entretanto, que a implantação de políticas sociais pelo Estado, no capitalismo, não altera esse modo de produção. Mas, como afirmam Behring e Boschetti:

levar as políticas sociais ao limite de cobertura, numa agenda de luta dos trabalhadores é tarefa de todos os que têm compromissos com a emancipação política e a emancipação humana, tendo em vista elevar o padrão de vida das maiorias e suscitar necessidades mais profundas e radicais. Debater e lutar pela ampliação dos direitos e das políticas sociais é fundamental porque engendra a disputa pelo fundo público, envolve necessidades básicas de milhões de pessoas com impacto real nas suas condições de vida e trabalho e implica um processo de discussão coletiva, socialização da política e organização dos sujeitos políticos.(2006: 190)

Cabe pensar nos dias de hoje, as novas configurações do capitalismo maduro, marcado pela reestruturação produtiva, pela precarização do trabalho, pela lógica neoliberal, operando uma redução do Estado em seu papel de responsável pela proteção social a trabalhadores e não trabalhadores, para pensar o movimento de crescimento e de redução das desigualdades sociais. Se o país experimentou no período 2001-2005 uma redução na desigualdade de renda, após anos de crescimento dessa desigualdade, é preciso acompanhar esse movimento, entender seus determinantes, e delinear uma prospecção, tentando identificar qual a sustentabilidade da diminuição (ainda que pequena) mas, principalmente, buscar os caminhos para aprofundar mudanças positivas, que melhorem as condições de vida de trabalhadores e não trabalhadores, como sujeitos de direitos.

Especialmente nos períodos cíclicos de crise econômica, as condições de vida da classe trabalhadora são atingidas, em decorrência da diminuição dos salários, da precarização e flexibilização do trabalho. Especialmente nessas situações, cabe refletir sobre o significado das políticas e serviços sociais mantidos pelo Estado, para a



reprodução da força de trabalho, diante da pauperização do trabalho, e do crescimento da massa não trabalhadora.

Netto e Braz (2006) indicam que

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 pobreza não são meras determinações econômicas: relacionam-se, através de mediações extremamente complexas, a determinações de natureza político-cultural; prova-o o fato inconteste dos diferentes padrões de desigualdade e de pobreza vigentes nas várias formações econômico-sociais capitalistas. (142)

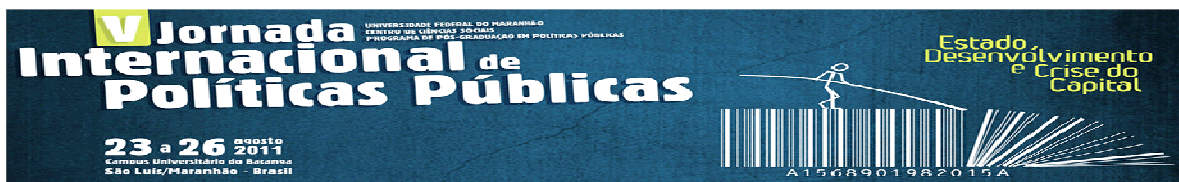
Portanto, pensar em pobreza apenas considerando a renda de indivíduos e das famílias é tratar de forma insuficiente a questão. Entendemos que pobreza se constitui de outras dimensões, que devem ser consideradas. Assim, como afirma Soares (2003),

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. (40-1)

Não podemos esquecer que “as políticas sociais e os serviços delas derivados... sustentam o processo de reprodução ampliada do capital” (IAMAMOTO e CARVALHO, 1982:101). Afinal, essas medidas tanto socializam parcelas dos custos de reprodução da força de trabalho, como “a rede de serviços sociais viabiliza ao capital uma ampliação de seu campo de investimentos... [são] um meio de diversificação dos ramos de aplicação produtiva do capital” (1982:101) e também colaboram para a sobrevivência do exército industrial de reserva. Assim, servem aos interesses da classe capitalista, mas, contraditoriamente, servem aos trabalhadores assalariados para complementar a reprodução física, intelectual e espiritual sua e de sua família:

Para a parcela do exército industrial de reserva, qualificada por Marx como o “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 (1982: 130).

Portanto, os serviços sociais precisam ser encarados em seu caráter contraditório, entendendo-se que, se “têm sua justificativa histórica na desigualdade estrutural que permeia a sociedade de classes, têm, também, seus limites dados pelo próprio regime de produção, que, devido à sua natureza, permite, no máximo, a redução da exploração”. (1982:104)



3. POLÍTICAS PÚBLICAS E REDUÇÃO DA POBREZA

Se a Constituição de 1988 introduziu significativas mudanças no sistema de proteção social brasileiro, especialmente no que se refere à saúde e à assistência social, a aproximação de governos brasileiros ao ideário neoliberal e a adoção dos princípios de reforma do Estado, a partir da década de 90, inibiram o pleno desenvolvimento do que, potencialmente, foi colocado pelos marcos constitucionais.

Mas os dados sobre essa queda na desigualdade de renda, no início dos anos 2000, mostram que as ações implementadas, ainda que com restrições de propósitos e orçamentárias, contribuíram para a melhoria nas condições de vida da população, ou de certa parte dessa população.

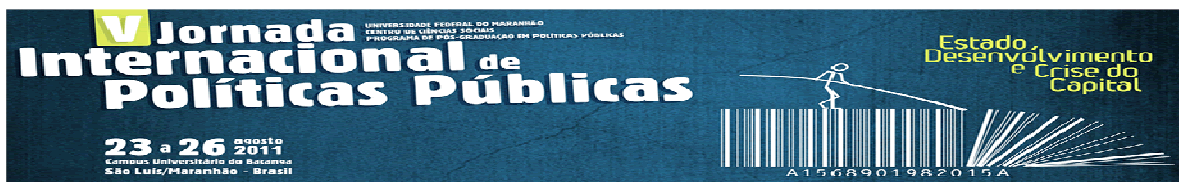
Como afirmam Behring e Boschetti,

a trajetória recente das políticas sociais brasileiras, profundamente conectadas à política econômica monetarista e de duro ajuste fiscal, enveredou pelos caminhos da privatização para os que podem pagar, da focalização /seletividade e políticas pobres para os pobres, e da descentralização, vista como desconcentração e desresponsabilização do Estado, apesar das inovações de 1988 (2006: 184).

Essas são marcas da orientação neoliberal que tem como produto, o crescimento das desigualdades sociais. Entretanto, apesar disso, o anúncio da redução na desigualdade de renda e na pobreza, mostra que essas marcas não concretizaram plenamente suas intenções. Provavelmente porque, em relação às políticas de ajuste estrutural impostas pelos organismos internacionais aos países em desenvolvimento, a partir Consenso de Washington, pode-se afirmar que foram adotadas no Brasil posteriormente a outros países latinoamericanos, num momento em que já se discutiam medidas corretivas às políticas ortodoxas de ajuste no campo econômico combinando-as com programas de alívio da pobreza (*poverty alleviation*). Isso não significa que as medidas de ajuste adotadas não geraram pobreza e problemas, mas que não atingiram as mesmas proporções que em outros territórios.

Segundo Soares, “*os impactos sociais das políticas de ajuste dependem da estruturação anterior das Políticas Públicas, das condições sociais encontradas em cada formação social específica, bem como do tipo e da intensidade das políticas de ajuste*” (2003: 44). Assim, esses são determinantes necessitam ser estudados, para se entender suas expressões sobre as condições de pobreza e desigualdade.

Apesar da indicação de que o neoliberalismo à brasileira não se concretizou com a mesma magnitude que em outros países, os gastos estatais com proteção social são apontados como responsáveis pelo frágil desempenho da economia.



Dedecca, por exemplo, considerando os estudos do IPEA sobre a queda na desigualdade de renda, afirma que

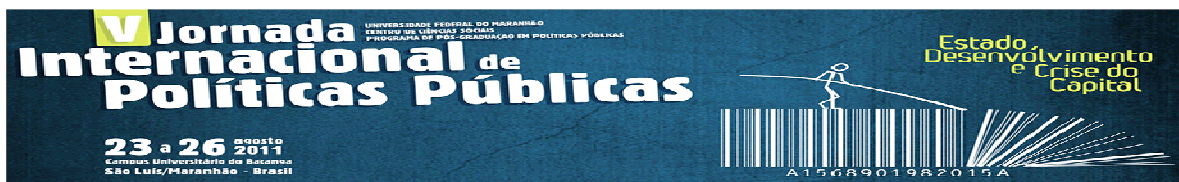
os ganhos observados, que explicaram a queda da desigualdade não se restringiram ao decil mais pobre, não havendo, pois, indicações de que a redução da desigualdade tenha sido resultante de um único determinante. Ao contrário, são fornecidos claros indícios de que as diversas políticas sociais tiveram influência nesse processo, não sendo possível, portanto, imputar exclusivamente a qualquer uma delas. Foram também apresentadas evidências de que cada uma das políticas certamente teve influências diferenciadas. Isto é, as evidências sugerem que a transferência de renda, o salário mínimo e a previdência são complementares em termos de efeitos sobre a distribuição pessoal da renda. (2006: 324)

Esse autor ainda destaca algo que é fundamental para nossa perspectiva: *“existem sinais sobre uma possível queda da desigualdade pessoal de renda com decréscimo da produtividade média da economia brasileira. O processo parece estar se estabelecendo sem a observância de uma elevação do padrão médio de bem-estar da sociedade”* (DEDECCA, 2006: 325). Ou seja, sua visão se contrapõe ao que sustentam técnicos do IPEA, de que a pobreza reduziu-se e melhoraram significativamente as condições de vida dos mais pobres. Abre-se espaço, assim, para uma investigação dessas condições, inclusive diante dos relatos e observações de profissionais de Serviço Social que trabalham diariamente com esses sujeitos.

Vejamos alguns dados sobre desigualdade e pobreza. Os dados preliminares do Censo 2010 apontam a existência de 8,5% da população brasileira vivendo em extrema pobreza. Políticas públicas vêm sendo propostas no sentido de diminuir esse contingente de pessoas muito pobres. Em 2011, foi publicizado o Plano Brasil Sem Miséria, elaborado pelo Governo Dilma Rouseff, que propõe *“Promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha de pobreza”*. O Plano apóia-se em dados elaborados pelo IBGE, a partir do último censo, que expõe a existência de cerca de 16 milhões de pessoas extremamente pobres.

Considerando as desigualdades regionais que marcam o Brasil, vemos que as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste diferenciam-se das regiões Norte e Nordeste – as quais apresentam indicadores que mostram as piores condições de vida e trabalho de seus cidadãos. Apesar da redução da desigualdade apontada nos últimos anos pelo IPEA e por organismos internacionais, e pela melhoria de indicadores sociais, como o Índice de Gini, o IDH e a mortalidade infantil, essa melhoria ainda diferencia negativamente o Norte e o Nordeste, do restante do país (VIEIRA et al, 2009).

Segundo Araújo (2005), considerando as capitais estaduais com mais de um milhão de habitantes, núcleos de regiões metropolitanas e a capital federal, o Recife



alinha-se às metrópoles do Nordeste e a Belém nas menores rendas *per capita*, fenômeno óbvio face às desigualdades regionais no País. No caso do Recife,

o que se destaca, porém, é a magnitude que assume a desigualdade: a renda média dos 20% mais ricos é 43,6 vezes à dos 20% mais pobres, em 1991, relação que aumenta para 50,9 vezes em 2000. Nenhuma outra capital apresenta relações de desigualdade no mesmo nível da verificada no Recife. (ARAÚJO, 2005:5)

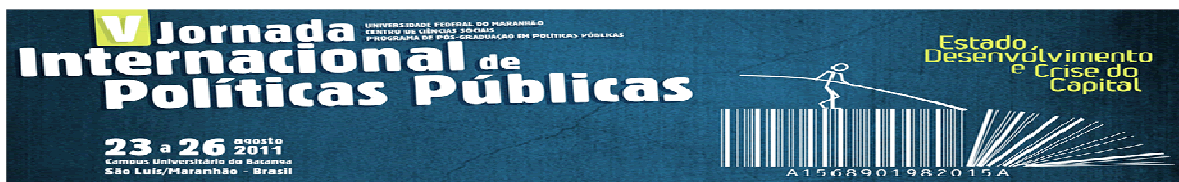
O Índice de Gini, considerando que o máximo teórico de desigualdade seria o valor 1,0 (hum), coloca a cidade do Recife com a maior desigualdade, no ano de 2000, próximo a Fortaleza e Salvador, com 0,66 e Belém, com 0,65. (ARAÚJO, 2005: 6)

Outro dado, referente ao percentual da renda proveniente de transferências governamentais, coloca as capitais de Pernambuco e do Pará em destaque: em 1991 era 10,8% em Belém, aumentando para 14,8% em 2000, e em Recife era 14,9% passando a 19,2%. Mostra a dificuldade de inserção no trabalho e a dependência de recursos governamentais para sobreviver e para superar a indigência.

Assim, Pernambuco e Recife podem ser tomados como expressão acentuada da desigualdade na região nordeste, sendo palco de múltiplas expressões da questão social, que merecem estudo aprofundado. Araújo e Araújo (2005) nos situam diante dessa realidade:

Pernambuco e o Recife acompanham as grandes tendências nacionais de lento crescimento da renda e mais rápida evolução de resultados de algumas políticas sociais. Enquanto a crise econômica e a hiperinflação freavam o crescimento da renda, o processo de redemocratização e a luta social impulsionavam avanços em políticas de saúde — por meio do SUS, de educação, de assistência social, de proteção previdenciária, dentre outros. Nesse contexto, o Recife amplia seu peso na indústria do Estado, mas expande mais intensamente seu tecido terciário, ao tempo em que atrai intenso fluxo migratório. Assim, passa de 500 mil habitantes em 1950 para 1 milhão e 100 mil em 1970 — mais que dobra em duas décadas, chegando a 1,5 milhão em 2000. Ao reproduzir o padrão de desenvolvimento nacional, em que predomina uma industrialização voltada para atender à demanda das classes de mais alta renda — ao mesmo tempo em que a urbanização amplia a oferta de pessoas à procura de emprego nas atividades urbanas — Recife também bloqueia, como outras cidades País afora, as oportunidades de inserção decente de grande parte de seus habitantes na vida da cidade. Assim a forte desigualdade social e a grande dimensão da pobreza são as marcas principais da sociedade recifense. (2005: 5)

Diante disso, mostra-se fundamental a atuação do setor público, na oferta de políticas públicas que reduzam o sofrimento de pessoas sem rendimentos ou com rendimentos extremamente baixos, o que as impede de sobreviver com seus próprios recursos. Mas os governos municipais não têm implementado todas as políticas garantidas constitucionalmente de forma a possibilitar que elas funcionem como garantidoras de direitos e possam atuar na perspectiva de redução da pobreza. Trazemos o exemplo da política de assistência social em Recife e da política de saúde em Picos, Piauí.



3.1. Assistência social em Recife – um exemplo

O município do Recife, pelo Censo 2010 tem uma população residente de 1.573.704 habitantes, sendo 57% de mulheres (827.885). O Produto Interno Bruto do Município – PIB per capita a preços correntes 2008 (IBGE, Cidades, 2011) é de R\$14.485,67.

A política de assistência social em Recife realizada através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) conta atualmente com 12 CRAS – Centros de Referência de Assistência Social, implantados em 2005. Estudo realizado por Silva (2011) aponta a insuficiência desses CRAS tendo em vista o quantitativo de pessoas beneficiadas pelo Bolsa Família na cidade – 127.897 famílias. Como afirma a autora:

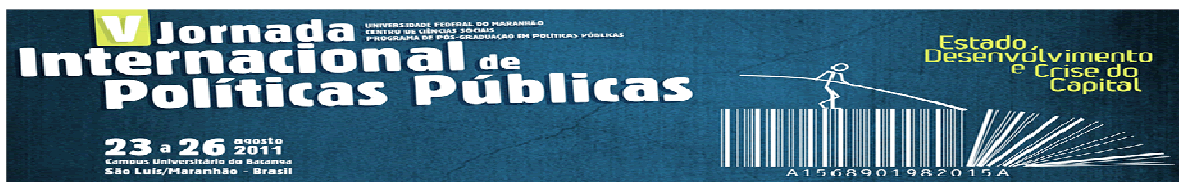
fizemos uma projeção, a partir do número de famílias beneficiadas com o BF por bairro a fim de identificar a real demanda de CRAS no município. Assim, revelou-se uma demanda de 45 CRAS, a serem distribuídos em 41 bairros. Levando em consideração o número de CRAS existentes (12), a demanda requer, em percentual, um aumento de 300% de CRAS no município de Recife (SILVA, 2011: 56)

Aponta ainda as condições precárias de trabalho vivenciadas pelos profissionais alocados nesses centros. Quando eles foram criados, houve concurso público e, na área de Serviço Social foram contratados cerca de 30 profissionais. Atualmente cerca da metade já não está mais trabalhando nos CRAS, diante da atender às demandas das pessoas atendidas, gerando uma tensão permanente no trabalho. Em junho de 2011, os profissionais da área de assistência social encontravam-se em greve por condições de trabalho e salário. Em seu estudo, Silva aponta:

Podemos afirmar que a política de assistência social em Recife sofre com a total falta de prioridade política e administrativa por parte da PCRQSAS [Prefeitura da Cidade do Recife/Secretaria de Assistência Social, deixando dessa forma, a população quase que totalmente desassistida. Essa política sofre de um processo de invisibilidade, acentuada pela sua não descentralização nos equipamentos que, de acordo com o que preconiza o SUAS, deveria privilegiar a proteção básica. (2011: 59)

Considerando-se que o novo projeto do Governo Federal, o Plano Brasil Sem Miséria prevê sua implementação através dos CRAS, com busca ativa das pessoas extremamente pobres, para inserí-las nos programas de transferência de renda, garantir acesso a processos de capacitação e ampliar seu acesso às políticas públicas, cabe o questionamento de como isso será possível, diante das condições objetivas de trabalho nos CRAS, com corpo profissional insuficiente e condições precarizadas de trabalho.

Ainda que o Governo Federal crie políticas de apoio às pessoas extremamente pobres, sua implementação descentralizada, a cargo do governo exige que esse

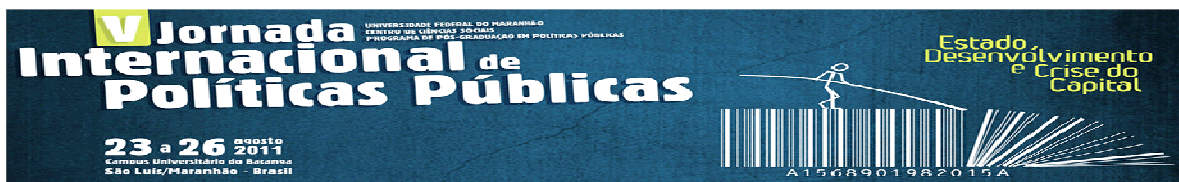


”compre” a ideia e a ponha em ação. No caso do Recife, a execução da nova política exigirá uma ampliação no total de CRAS e de profissionais envolvidos com essas novas ações, o que se mostra difícil de concretizar.

3.2. Política de saúde em Picos, Piauí

O município de Picos, pelo Censo 2010 tem uma população residente de 73.414 habitantes, sendo 38.353 mulheres. O Produto Interno Bruto do Município – PIB per capita a preços correntes 2008 (IBGE, Cidades, 2011) é de R\$6.963,22. Comparado ao PIB do Recife, corresponde a praticamente a metade, mostrando que a pobreza nessa cidade é maior que na capital de Pernambuco, e também que a desigualdade nesse município do Piauí é menor que em Recife. Afinal, entre o PIB de Picos – de cerca de seis mil reais e o valor máximo per capita auferido pelas pessoas extremamente pobres, a distancia é menor que entre os catorze mil per capita do PIB recifense, que exprime uma maior desigualdade entre pobres e ricos.

Estudos desenvolvidos por mestrandos e finalizados em 2011, focalizando o município de Picos, no interior do Piauí, apontam a realidade do Sistema Único de Saúde. Esses estudos focalizaram diferentes aspectos do Sistema Único de Saúde, numa ótica qualitativa. Ao olharmos para seus resultados, ultrapassando-os e buscando pensar a totalidade, conseguimos perceber algo que em cada um deles não é visível: a negação do direito à saúde, perpetrada pelo governo municipal. O SUS tem como princípio a universalidade do direito e a responsabilidade do Estado na sua garantia. O setor privado tem um caráter de complementariedade ao setor público na atenção à saúde. É exatamente o oposto que ocorre no município, que tem gestão plena do sistema de saúde. O município tem cerca de 73 mil habitantes, e é referencia para um conjunto de municípios circunvizinhos, de menor porte, muitos deles com até 5 mil habitantes. O governo municipal de Picos tem sob sua responsabilidade efetiva, os serviços da Estratégia de Saúde da Família – cerca de 20 unidades de saúde. Há um hospital público, geral, sob responsabilidade do governo estadual e todos os demais serviços de saúde, XX hospitais, são privados. Em algumas dessas unidades, todos os leitos são conveniados ao SUS, ou seja, são financiados com recursos públicos. Predomina, portanto, o atendimento em âmbito hospitalar, sendo reduzida a oferta de atendimento ambulatorial. Há um Conselho Municipal de Saúde, que mensalmente analisa a prestação de contas, mas não consegue analisar a insuficiência dos serviços municipais oferecidos à população. Esse conselho inclusive

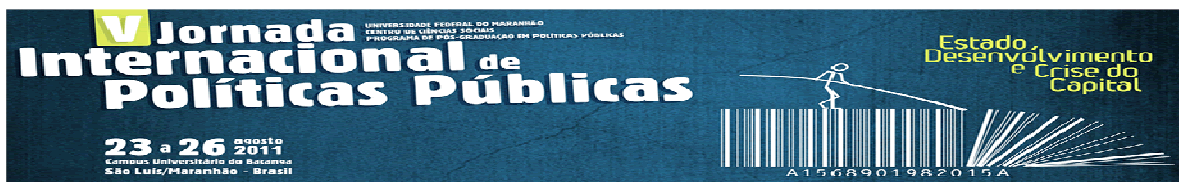


discutiu, em 2011, a possibilidade de fechamento do hospital geral solicitada pelo Conselho Regional de Medicina diante das difíceis condições de trabalho, sem levar em conta que o hospital é administrado pelo governo estadual, pensando na unidade de saúde como uma instituição sob a responsabilidade do governo municipal. Também o Conselho Municipal de Saúde não discute o sistema de atenção à saúde mental no município que conta com apenas um psiquiatra, um Hospital-Dia e um Caps-Ad. A situação das pessoas com transtorno mental e a insuficiência de atendimento, prejudicando essas pessoas e seus familiares, não tem sido motivo de discussão no conselho. A situação dos medicamentos especiais de alto custo também reflete a negação de direitos por parte do governo estadual. Cerca de 300 pessoas apenas têm acesso a esses medicamentos, distribuídos no Hospital Regional, que há desde o início do ano está sem profissional farmacêutico para fazer o controle e distribuição dos remédios, situação também ausente das discussões do Conselho.

Ou seja, ainda que o SUS seja uma política da maior importância e garantidora de direitos, vem sendo submetida a uma atuação do governo municipal que deixa a população refém dos serviços privados existentes no município. Apesar do repasse de recursos do governo federal, da obrigatoriedade de contrapartida municipal e estadual para o sistema de saúde local, os direitos dos cidadãos à saúde é negado por gestões municipais que não implementaram os serviços necessários à população. E apesar do funcionamento mensal do Conselho de Saúde, não se consegue perceber a necessidade de redirecionar as prioridades municipais para a saúde, privilegiando interesses do setor lucrativo nessa área. Cabe destacar a inexistência de processos de capacitação de conselheiros, que lhes permitam pensar no real papel desse órgão, no sentido de contribuir à construção do direito à saúde no município.

CONCLUSÃO

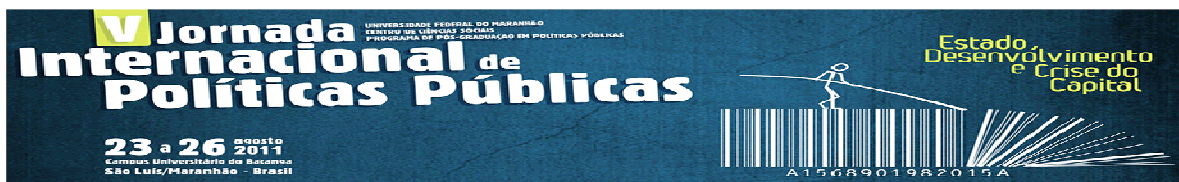
Cabe-nos traçar algumas considerações, conectando os dados apresentados e os exemplos às reflexões que iniciam esse texto. Ainda que as políticas públicas não possam alterar a desigualdade gerada pelo capitalismo que toma todos os espaços em que vivemos, elas podem melhorar as condições de vida das pessoas, especialmente as que vivem em situação de extrema pobreza. No momento em que os governos federal, estadual e municipal falham na oferta de políticas de qualidade, impedem os cidadãos de terem garantidos seus direitos, negam esses direitos.



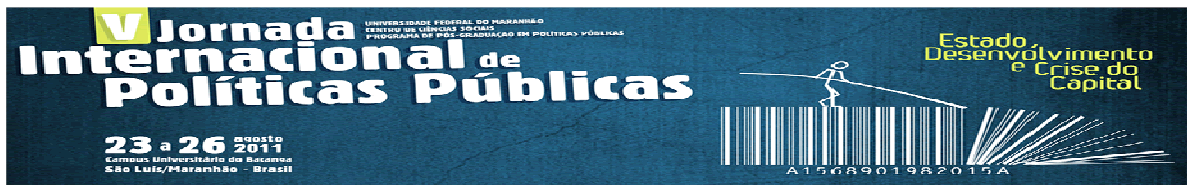
Para as pessoas sem trabalho, o que corresponde a XX no Recife, o acesso às políticas e serviços sociais pode ser o diferencial entre a vida e a indignidade do viver, assim como para aquelas que vivem com até R\$70,00 per capita. O mesmo ocorre com os cidadãos de Picos. Os dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com base no Censo 2010 realizado pelo IBGE não mostram a extrema pobreza nos municípios, apenas nas grandes regiões. Mas apontam a concentração dessas pessoas no Nordeste, o que exigiria dos governos municipais e estaduais da região um empenho muito maior, se o que se pretende é, pelo menos, reduzir a pobreza e garantir direitos sociais.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Tarcísio Patrício de. Desigualdade de renda e de pobreza. **Atlas de Desenvolvimento Humano de Recife**. Recife: Prefeitura da Cidade de Recife, 2005
- BARROS, R.P, CARVALHO, M., FRANCO, S., MENDONÇA, R. A queda da desigualdade de renda no Brasil. Brasília, IPEA, TD n. 1258, janeiro 2007
- BEHRING, E.R., BOSCHETTI, I. **Política social. Fundamentos e história**. SP: Cortez, 2006
- CATTANI, Antonio David, FERRARINI, Adriane Ferreira. Participação, desenvolvimento local e política pública: estratégias articuladas para a superação da pobreza. **Katálisis**. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Serviço Social/Curso de Graduação em Serviço Social. n.2, v.13,
- DEDECCA, Claudio Salvadori (2006). A redução da desigualdade no Brasil: uma estratégia complexa IN BARROS, R., FOGUEL, M.N., ULYSSEA, G. (orgs). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: IPEA, vol. 1
- IAMAMOTO, M. V., CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil. Esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. SP: Cortez, 1982
- IPEA. **Boletim de Conjuntura 75**. Brasília: IPEA, dez 2006a.
- _____. **A queda recente da desigualdade no Brasil**. Nota técnica. Brasília:IPEA, julho de 2006c
- _____. **Políticas Sociais. Acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA. Nº. 12, fev. 2006b



- _____. **Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil.** Nota técnica. Brasília: IPEA, agosto de 2006d
- MARX, K. **O Capital. Crítica da economia política.** Tradução de Reginaldo Sant'Anna – 19ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, livro I, volume 2, 2003
- MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nota MDS. Brasília, 02 de maio de 2011
- MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Plano Brasil Sem Miséria. Brasília, Maio 2011
- MOTA, A.E. **Desigualdade e cidadania no capitalismo: as questões para o Serviço Social.** Palestra proferida na Semana do Assistente Social, em Brasília, maio 2001, mimeo
- MOURA, Naerton Silva. Política de saúde: um estudo sobre o acesso da população picoense a medicamentos excepcionais. **Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFPE.** Recife, 2011
- MOURA, Sandra Granja. A participação da família na ressocialização da pessoa com transtorno mental em Picos, Piauí. **Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFPE.** Recife, 2011
- NETTO, J.P., BRAZ, M. **Economia política. Uma introdução crítica.** SP: Cortez, 2006
- _____. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. **Em Pauta.** Rio de Janeiro: UERJ, n. 19, 2007
- PORTELA, Maria da Conceição. Controle Social no Sistema Único de Saúde. Atuação dos Conselheiros do Conselho Municipal de Saúde de Picos- PI. **Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFPE.** Recife, 2011
- SILVA, Maria Ozanira Silva e. pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Katálysis.** Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Serviço Social/Curso de Graduação em Serviço Social. n.2, v.13,
- SILVA, Sallyana de Souza. Projeto ético-político e consciência de classe: uma relação dialética. Reflexões sobre o exercício profissional/político das/dos assistentes sociais dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) em Recife. **Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFPE.** Recife, 2011



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

VIEIRA, Ana Cristina de Souza et all. **Relatório final de pesquisa. Enfrentamento de desigualdades sociais: políticas e cotidiano no âmbito do SUS**. Recife: CNPq, 2009

TRABALHO E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA NO BRASIL: a particularidade do estado do Pará.

Vera Lúcia Batista Gomes¹⁰

RESUMO

Esse artigo apresenta resultados parciais de pesquisa voltada para conhecer as particularidades da execução dos Programas de Transferências de Renda Mínima, em particular, o Programa Bolsa Família-PBF, nos municípios paraenses e amapaenses na perspectiva de analisar o impacto desse Programa na vida dos seus usuários. O estudo mostra que, no estado do Pará, existe uma relação direta entre a política de assistência social e o trabalho. Moradores da região, ainda que inseridos em experiências de trabalho assalariado, recebem valores que não os tiram da situação de pobreza, exigindo seu acesso a programas de transferência de renda.

Palavras-chave: trabalho, programas de transferência de renda, Região Norte do Brasil

ABSTRACT

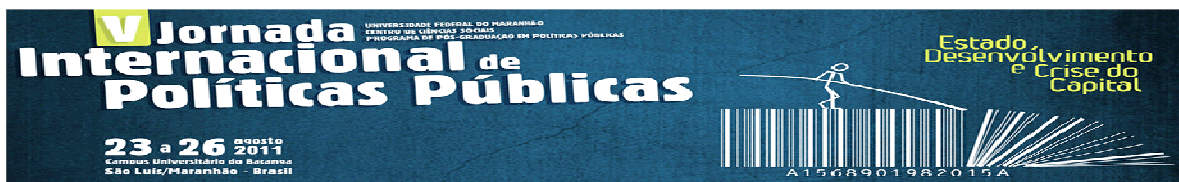
This article presents partial results of research that aims to know the particularities of the implementation of Programs of Income Transfer. Focuses Bolsa Família in municipalities of Pará and Amapá, trying to show the impact of these programs in the life of their users. The study shows that there is a direct relationship between these social policies and people's work. People of this region, although working and receiving their wages, do not escape to poverty and need to access programs of income transfer to survive.

Key-words: work, programs of income transfer, North Region of Brazil

1 INTRODUÇÃO

Este artigo é baseado em pesquisas que integram o Projeto de Cooperação Acadêmica entre a Universidade Federal do Pará-UFGPA e a Universidade Federal de Pernambuco-UFPE, intitulado "Questão Social e Direitos Sociais na Amazônia e no Nordeste Brasileiro"- PROCAD/NF-21/2009-CAPES. Tem por objetivo discutir e sistematizar resultados das referidas pesquisas sobre as tendências contemporâneas

¹⁰ Doutora em Sociologia do Trabalho. Universidade Federal do Pará (UFGPA). veralucia@ufpa.br



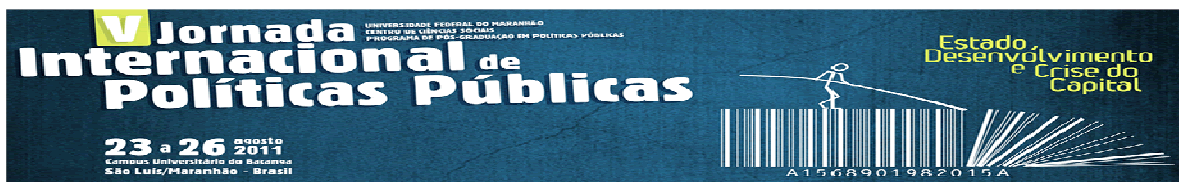
das políticas públicas e a concretização de direitos sociais nos estados do Pará e de Pernambuco.

O mencionado artigo expressa resultados parciais do projeto de pesquisa “Programas de Transferência de Renda e Desigualdades Sociais nos Estados do Pará e Amapá” que integra o mencionado PROCAD. Tem por objetivo conhecer as particularidades da execução dos Programas de Transferências de Renda Mínima, em particular, o Programa Bolsa Família-PBF, em nível federal e local, nos municípios paraenses e amapaenses na perspectiva de analisar o impacto desse Programa na vida dos seus usuários.

Dessa forma, o recorte metodológico assumido deste projeto de pesquisa se pauta na análise dos Programas de Transferência de Renda, especialmente, o BPF a partir do eixo estruturante das relações sociais – a desigualdade e, não a pobreza, entendida como categoria independente da luta de classe, geradora de pobres e ricos. Assim, a desigualdade se reverbera nas expressões da questão social, tais como: aumento do desemprego, trabalho precário, dentre outros.

Entende-se que este estudo ganha sentido, ao considerar que a partir dos anos 1990, o Brasil sofreu mudanças econômicas e políticas, com a adoção, tardiamente, do chamado projeto de desenvolvimento econômico, sob orientação da ideologia neoliberal, na busca de inserção do Brasil na chamada competitividade da economia globalizada. Com efeito, a tentativa de inserção do país na economia mundial, por meio do desenvolvimento a qualquer custo gerou sérios impactos para a população como: a instabilidade ao trabalho, a precarização, o aumento do desemprego e o aprofundamento da pobreza, pois, os indivíduos não tinham como satisfazer suas necessidades humanas sem oportunidades de emprego.

Sendo assim, a discussão sobre transferência de renda mínima “(...) é assumida como um dos instrumentos suscetíveis de melhorar a distribuição de renda”, haja vista que os postos de trabalho se tornaram cada vez mais curtos, e a possibilidade de satisfação das necessidades básicas, nesse momento, era inexistente (RAMOS, 1998: 30). A década de 90 apontou para um afastamento entre nos indicadores sociais e econômicos, devido ao descaso por parte do Estado com os programas sociais que, até então, vinham se desenvolvendo no Brasil no sentido de avançar o processo de democratização, deixando-o de funcionar como eixo norteador de combate à pobreza para constitui-se enquanto políticas sociais voltadas para “o resgate do assistencialismo, do clientelismo e do populismo” (PEREIRA, 2006:163).



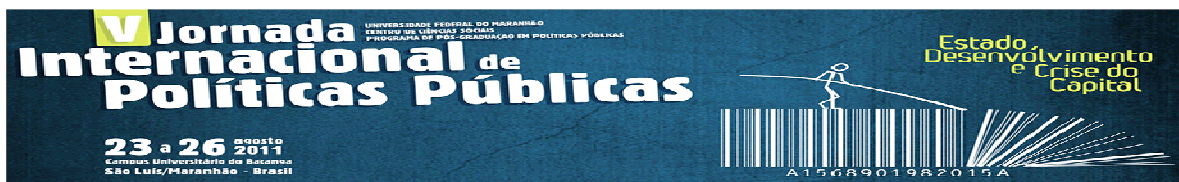
Nesse contexto, os programas de transferência de renda implantados no Brasil, nas últimas décadas, sob a égide dos grandes banqueiros internacionais, vêm se constituindo estratégia de enfrentamento a pobreza, sobretudo, via política de assistência social no sentido de mediar o trabalho enquanto “saída” dos usuários do PBF, pois este programa foi responsável pelo atendimento de 11 milhões de famílias usuárias, com um investimento de cerca de R\$ 4,5 bilhões no ano de 2005. Se por um lado, o número de beneficiários do PBF tem aumentado significativamente, por outro, o Estado tem criado estratégias para reverter essa situação, através da qualificação dos beneficiários para o mercado de trabalho.

Assim, baseada na orientação teórico-metodológica que tem como perspectiva da totalidade social procurou-se, neste artigo, problematizar os Programas de Renda Mínima, particularmente, o PBF no bojo das contradições e tensões que permeiam a particularidade da formação capitalista no Brasil e, na Amazônia/estado do Pará. 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 sócioidiversidade -, 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.

2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA NO BRASIL: a experiência do PBF

A primeira tentativa de instituição de uma renda mínima como forma de garantia do mínimo de sobrevivência aos necessitados, esteve presente em sociedades mais antigas. Sendo assim, a mesma passou a existir desde 1579, primeiramente, em países como a Escócia e, posteriormente, na Inglaterra quando foi implantada a lei denominada de “*Lei Speenhamland*” de 1795, a qual passou a ser conhecida na Europa Ocidental e, mais tarde, substituída pela “Lei dos Pobres de 1834”.

Após esta lei representar um avanço econômico e social para o desenvolvimento da Inglaterra, visto que se encontrava mergulhada em uma forte extração da força de trabalho e a conseqüente proliferação da pobreza, a referida lei entra em decadência devido a lógica de expansão da industrialização no século XVIII, ou seja, as fábricas exigiam trabalhadores dispostos a vender sua força de trabalho. Paradoxalmente ao recém avanço da industrialização, essa lei tinha em suas bases de sustentação o princípio de que ninguém poderia, no entanto, passar fome, o quê



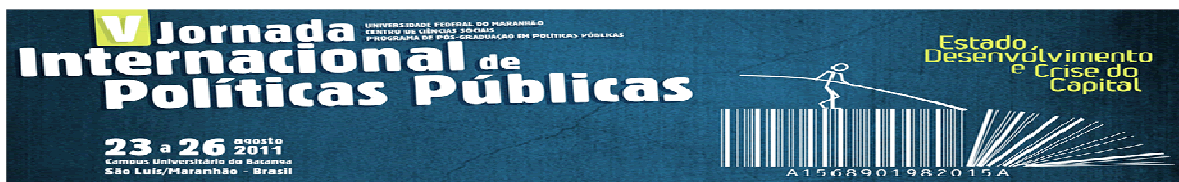
representava um embate aos interesses da Revolução Industrial - o aumento da produção. Por esta razão, a mencionada lei foi criticada pelos liberais no final do século XVIII, pois impedia a formação de um proletariado industrial, já que a Inglaterra atravessa um período de expansão industrial, em que o capitalismo concorrencial dava lugar ao surgimento dos monopólios (PEREIRA, 2006).

Para essa autora, este cenário favoreceu o desenvolvimento e a consolidação da economia de mercado e do modelo liberal, fazendo com que houvesse a desconstrução dos direitos mínimos, em que o pobre tinha que garantir ele-mesmo a sua sobrevivência considerando que, para os liberais a renda mínima tornava o trabalhador dependente, tendo o Estado que reduzir sua tutela (IDEM, 2006). Constata-se assim, que durante o século XIX a idéia de renda mínima estava associada à inserção ao trabalho, onde o direito à proteção social se restringia ao indivíduo impossibilitado de exercer o trabalho, evidenciando que, nesse período, a assistência social se dava de forma restrita.

Já no século XX, segundo Silva e Silva (1996), o tema sobre garantia de renda mínima ressurgiu no final da II Guerra Mundial, sobretudo na Inglaterra e nos Estados Unidos. O retorno da reinstituição de renda mínima na Inglaterra estava ligado ao projeto neoliberal de RHYS-WILLIAM (1943), na qual a transferência mínima se relacionava ao acesso ao trabalho. Nos EUA, a renda mínima ressurge no final dos anos 60 com o objetivo de combater à pobreza. Nesta perspectiva, a renda mínima estava longe de significar a organização de uma política de proteção social, pois o valor “trabalho” atribuído pelos capitalistas para a extração da mais-valia impedia o avanço de políticas dessa natureza. Assim, a inclusão ou não no mercado de trabalho significava condicionalidades para o acesso a renda mínima (EUZEBY, 1991:28 *apud* SILVA e SILVA, 1996).

As transformações ocorridas no sistema de garantia de direitos sociais, nas múltiplas formas e na dualidade¹¹ que a renda mínima vem adquirindo ao longo dos séculos, fizeram com que os debates em torno dessa temática ganhassem, cada vez mais, elementos, haja vista que em nenhum momento da história a pobreza deixou de existir e incorporar dimensões catastróficas. Nesse sentido, tem-se com a crise do capitalismo dos anos 1970, o retorno das discussões acerca da garantia de renda

¹¹ Essa dualidade é representada pela exclusão ou inclusão de certas camadas da sociedade ao sistema de garantia de renda mínima, ou seja, como já exposto no texto, para se ter acesso a proteção social, no século XVIII, com a instituição da Lei *Speidnhamland*, o indivíduo poderia ou não está no mercado de trabalho, sendo, portanto, mais abrangente, enquanto que no século XIX com a Nova Lei dos Pobres o acesso era restrito aos inválidos e idosos, reduzido dessa forma os direitos sociais.

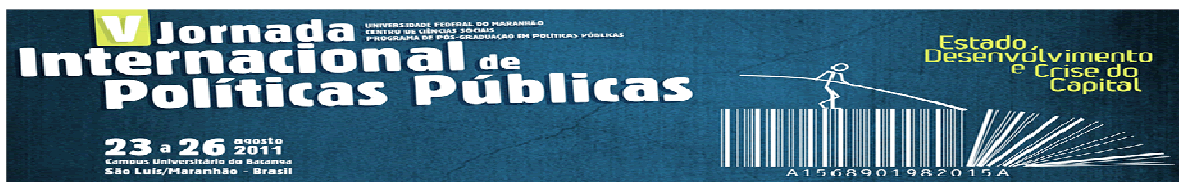


mínima enquanto alternativa de política social, sendo intensificados, os debates, na década de 80, envolvendo países como: França, Bélgica, Inglaterra e países baixos, tendo em vista a decadência do *Welfare State* e as mudanças sócio-econômicas provocadas na sociedade, entre elas: o aumento do desemprego e a proliferação da pobreza a nível mundial.

Segundo Silva e Silva (1996:14) “buscam-se alternativas para fazer face à incapacidade e inadequabilidade do *Welfare State* em responder os desafios de uma economia e uma sociedade dual, cuja separação básica não é mais só entre capitalistas e trabalhadores, mas, também, entre quem detém ou não o trabalho”. A queda do Estado de Bem-Estar Social, nos países europeus e nos EUA, significou o retrocesso da proteção social, pois esse modelo, baseado no pleno emprego e no bem-estar de todos, passou a não representar mais os direitos sociais e a garantir necessidade básica à população, assim como “não respondeu às demandas sociais decorrentes da transformação na economia internacional” (IDEM,1996). Este cenário que culminou com a crise do sistema de proteção social, foi caracterizado pelas mudanças no mundo do trabalho, devido à crise do modelo fordista de produção e a necessidade de novas formas de organização da produção.

O processo de mudança na organização do trabalho provocada pela crise estrutural do capitalismo ocorrida na década de 1970 gerou impactos na vida dos trabalhadores e nas formas de trabalho caracterizadas pela: precarização, terceirização; fragmentação do trabalho e desemprego estrutural devido os investimentos em capital constante com inflexão total na desestruturação do mercado de trabalho. A partir dos anos 80, estes fatores assolaram, ainda mais, o empobrecimento das classes que dependiam do trabalho para manter suas famílias, tornando essas pessoas ainda mais dependentes da renda mínima, “transformando em desempregado e no “novo pobre” da era da desindustrialização” (IDEM, 1996:10).

No caso do Brasil, a renda mínima foi idealizada durante as transformações econômicas pós- crise mundial dos anos 1970, visto que o país presenciou fortes repressões do autoritarismo militar. Assim, os programas e serviços sociais de caráter compensatório eram incorporados às demandas impostas por mudanças na econômica mundial. Importa sinalizar que a garantia de direitos sociais antecederam ao regime militar, porém é a partir desse período que se tem uma discussão acerca da renda mínima, em especial, sobre os Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM).



Registra-se que nesse mesmo período, o sistema de proteção social brasileiro foi avançando, ainda que sob orientação do autoritarismo que ter acesso aos serviços públicos representava ter cidadania, na perspectiva do Estado, fazendo com que os programas sociais e serviços assistenciais se expandissem, no sentido de compensar o que, até então, era reprimido. Nos anos de 1990, o Brasil sofreu mudanças econômicas e políticas, com a adoção, tardiamente, “(...) do chamado projeto de desenvolvimento econômico, sob orientação da ideologia neoliberal, na busca de inserção do Brasil na chamada competitividade da economia globalizada” (ibidem). Com efeito, a tentativa de inserção do país na economia mundial, por meio do desenvolvimento a qualquer custo gerou sérios impactos para a população como: a instabilidade ao trabalho, a precarização, o aumento do desemprego e o aprofundamento da pobreza, pois, os indivíduos não tinham como satisfazer suas necessidades humanas sem oportunidades de empregos.

Diante desse cenário, a discussão sobre transferência de renda mínima “(...) é assumida como um dos instrumentos suscetíveis de melhorar a distribuição de renda”, haja vista que os postos de trabalho se tornaram cada vez mais curtos, e a possibilidade de satisfação das necessidades básicas, nesse momento, era inexistente (RAMOS, 1998:30). A década de 90 apontou para um afastamento entre nos indicadores sociais e econômicos, devido ao descaso por parte do Estado com os programas sociais que, até então, vinham se desenvolvendo no Brasil no sentido de avançar no processo de democratização, deixando-os de funcionar como eixo norteador de combate à pobreza para constituir-se enquanto políticas sociais voltadas para “o resgate do assistencialismo, do clientelismo e do populismo” (PEREIRA, 2006:163).

Assim, entende-se que o colapso em torno da constituição da cidadania no Brasil, causada pela adoção de um modelo neoliberal, infringiu o princípio de desenvolvimento econômico com inflexões, principalmente, na área social, na medida em que a tentativa de inserir o país na economia globalizada fracassou e o processo de democratização dos direitos sociais foi rompido. Com efeito, houve mudanças brutais no sistema de proteção social no Brasil, pois, nos “anos de ouro” em que a proteção social vinha se desenvolvendo rumo à garantia de direitos sociais à população pobre, se tornou a partir de 1991 em políticas sociais seletivas e focalizadas, sobretudo, no que tange ao surgimento de programas sociais de transferência de renda.

Atualmente, tem-se cada vez mais o aumento de empresas e bancos globais discutindo sobre a transferência de renda mínima, em especial o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), em busca de estratégias de “combate” a pobreza extrema e pobreza, principalmente, em países de capitalismo periféricos, onde as desigualdades sociais ainda são mais expressivas. Segundo Silva e Silva (1996) a renda mínima, entendida como uma forma de transferência monetária a indivíduos ou famílias que não possuem condições de satisfação das necessidades básicas, foi debatida no âmbito brasileiro, a partir de 1991 com o Projeto de Lei nº 80, onde propôs a criação de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), nomeado, no estado de São Paulo, pelo Senador Federal Eduardo Suplicy, integrante do Partido dos Trabalhadores (PT).

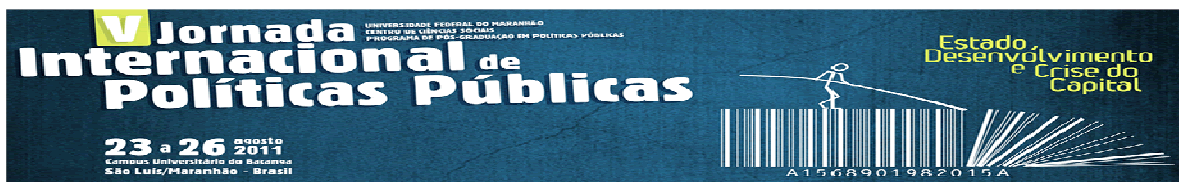
A propósito, é emblemático o PBF “(...) enquanto expressão atual do processo de desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda que, no Brasil, assumem a prevalência do Sistema de Proteção Social” (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2008 *apud* SILVA e SILVA, 2010: 21). Trata-se de programas focalizados em segmentos pobres da população e têm sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser cumpridos pelos indivíduos ou pelas famílias, principalmente, no campo da educação, da saúde e do trabalho.

4 TRABALHO E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DO PARÁ

Segundo Sitcovisky (2010), o desenvolvimento histórico da assistência social aponta uma relação de tensão entre trabalho e assistência¹². Contudo, a partir da emergência dos programas de transferência de renda e a prevalência desses programas no interior da política de assistência social altera consideravelmente esta relação, devido às transformações que vêm ocorrendo no capitalismo do século XX, com inflexões no trabalho assalariado. Nesse sentido, aparece “a defesa do trabalho como mediação para o atendimento às necessidades, mas não qualquer tipo de trabalho, essa visão se desenvolve a partir do movimento de generalização do assalariamento” (IDEM: 2010, p. 212).

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 vêem formas de assalariamento. Com efeito, a

¹² Esta afirmativa foi mencionada na parte introdutória deste trabalho, conforme p.2

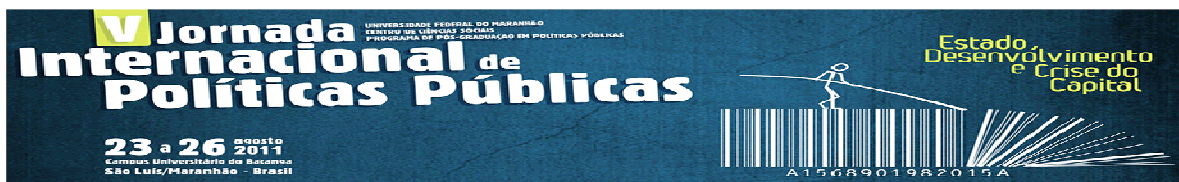


pequena produção é responsável também por, aproximadamente, 40% do valor bruto da produção agropecuária e 80% das ocupações produtivas e parcela significativa dos alimentos que chegam à mesa dos brasileiros, a exemplo do feijão (70%); da mandioca (84%); dos suínos 58%; da bovinocultura de leite 54%; 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.

À medida que a Amazônia ia sendo revelada ao Brasil, por meio de inventários e levantamentos de seus recursos naturais, minerais e energéticos, as décadas de 1980 e 1990 tornara-se *lócus* 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.

Esses projetos propiciaram a elevação das taxas de crescimento econômico, visto que os mesmos eram orientados de forma exclusiva para o mercado extra-regional. Assim, 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).

Acrescenta-se a isso a atratividade causada por esses projetos, aos movimentos migratórios intra-regionais, os quais em 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 Amazônia,

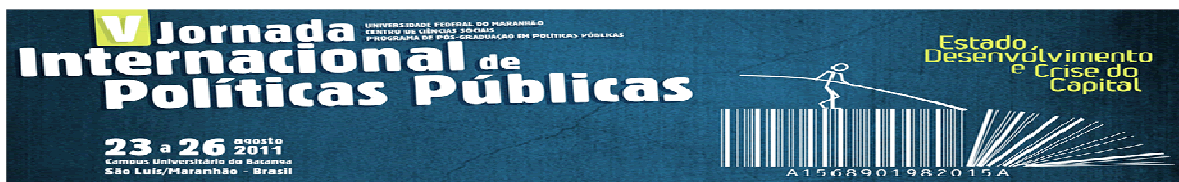


baseadas em elevados graus de abertura e dependência dos mercados extra-regionais vulneráveis às mudanças conjunturais ou estruturais, determinando formas de trabalho na referida região que de certo repercutem totalmente nas condições de vida dos trabalhadores e seus familiares.

Os resultados de pesquisas sobre as formas de trabalho existentes no Estado do Pará mostram que, ao se comparar com a situação nacional, a expansão do assalariamento na Amazônia e, em particular nesse, não apresenta importância. Os setores mais dinâmicos do ponto de vista do mercado de trabalho formal e, portanto da expansão do emprego, tem sido o da construção civil, indústria madeireira, mineração, siderurgia e garimpo. Ademais, o emprego formal é bastante reduzido com baixa qualificação, nas empresas sub-contratadas, 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.

Em síntese, diferentes formas de trabalho se fazem presentes no referido Estado, tais como: trabalho informal (em geral vendedor ambulante), trabalho extrativistas (pequenos agricultores, pescadores), turismo, serviços, etc. Segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Agrário (2003), a produção dos pequenos produtores representa mais de 84% dos imóveis rurais do país e está presente em mais de 4,1 milhões de estabelecimentos no meio rural. A Amazônia tem como perspectiva alavancar a pequena produção e ocupa o terceiro lugar na pauta de comercialização do Estado do Pará.

Essas novas formas de trabalho expressam as contradições postas pela relação capital x trabalho existentes no Estado do Pará, à medida 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, porém apresenta 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 1,5% - o estado passou do 8º para o 7º lugar entre os de maior pobreza em 2000 (IDH/PNUD/2000).

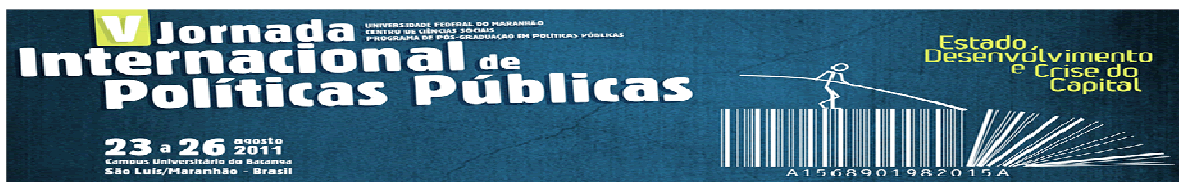


A superexploração da força de trabalho, através da prática de trabalho escravo é uma realidade freqüente na região e expressa o nível de desigualdade social e regional dos trabalhadores da Amazônia. De acordo com Ministério de Trabalho e Emprego (MTE)¹³, No quadro comparativo de 2003 a 2010, no Brasil foram autuadas 467.497 (quatrocentos e sessenta e seta mil e quatrocentos e noventa e sete) empresas com práticas de crimes do trabalho escravo e alcançados 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) trabalhadores foram alcançados no Estado do Pará. Para o MTE, é necessário 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.

A propósito, no Brasil, a Política de Inclusão Produtiva, em geral, conta com o investimento de empresas na área do ramo da construção civil, turismo, eletricidade e petróleo; no setor de serviços, tais como: manicure, cabeleireira, costura, e no comércio, a exemplo: operador de caixa, etc. Sendo assim, foram implantados os programas de capacitação profissional: o “Primeiro Passo” executado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Turismo (MTur) e o MDS e o “Acreditar” iniciado em 2008 em parceria com a empresa Construtora Noberto Odebrecht (CNO). O critério de implantação dos mencionados programas, em tese, deveria se efetivar de acordo com a particularidade de cada estado brasileiro, no entanto, eles têm respondido mais às demandas das empresas no que tange à absorção da força de trabalho de trabalho. Segundo dados da Construtora Odebrecht, nos estados brasileiros já foram inscritos 8.905, sendo 1.8440 beneficiários do PBF, dos quais 1.127 foram inseridos ao trabalho.

No estado do Pará, os Programas de Inclusão Sócio-Produtiva (PIP) têm sido impulsionados pelas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida, ambos de âmbito federal. Em nível municipal,

¹³Relatórios Específicos de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo. Disponível em: http://www.mte.gov.br/fisca_trab Acesso em 15/03/2011.



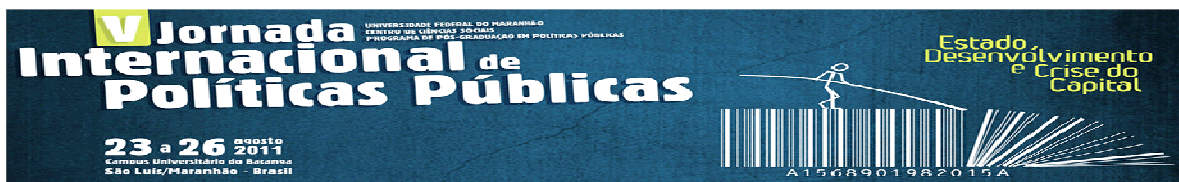
particularmente, em Belém-Pará, a Fundação Papa João XII-FUNPAPA, órgão executor da Política de Assistência no referido município, delega aos CRAS a atribuição de integrar os usuários dos Programas de Transferências de Renda, a exemplo, o PBF nos cursos de qualificação profissional, visto que esses programas são considerados a “porta de entrada” para os usuários da assistência social e a “saída” seria a inserção ao trabalho, isto é, existe uma relação direta entre a política de assistência social e participação dos usuários dos CRAS/Belém-Pará nos cursos capacitação voltado para a inserção ao trabalho.

Segundo dados da FUNPAPA, no ano de 2009, foram certificados 600 concluintes dos cursos de capacitação profissional promovido pelo PIP, tais como: maquiagem, cabeleireiro, manicure, operador de caixa e recepcionista. Com o objetivo de expandir essas ações, a Prefeitura municipal de Belém juntamente com a FUNPAPA, inauguro no início de 2011, o Centro de Inclusão Produtiva (CIP) que dispõe de espaço próprio, atendo beneficiários da assistência social em 12 CRAS. nos seguintes cursos: cabeleireiro, diarista, garçom/garçonete, culinária, corte e costura, operador de caixa, recepcionista, depilação e estética facial. Entretanto, considera-se importante interrogar se o trabalho que os mesmos passaram a exercer após a participação nos referidos cursos de capacitação possibilitaram a “saída” da condição de usuários da assistência social.

Os depoimentos abaixo são importantes para a compreensão, ainda que inicial, sobre o PBF e a inserção ao trabalho:

(...) O benefício que eu recebo pelo PBF não é suficiente, pois, às vezes, ainda falta alimento em casa, e acabo recorrendo à mãe e até mesmo as cestas básicas doadas no CRAS. O PBF é muito importante para a minha vida e gostaria muito de continuar a receber o benefício...“é muita necessidade, eu passo muita necessidade”, “o emprego é temporário” e “o trabalho não é certo” e “gostaria que o PBF fosse permanente”. As principais necessidades de minha família são a alimentação e o transporte. Se o benefício for bloqueado “só Jesus sabe”, “creio que deus vai me dá um trabalho” (entrev. realizada em março/2011).

O depoimento acima revela que o trabalho exercido pela usuária “X” é “temporário e incerto” e, por esta razão, afirma querer continuar na condição de usuária do PBF, embora a mesma saiba que o valor do benefício não é suficiente para manter as necessidades mínimas de sua família e, em conseqüência, recorre à ajuda de parentes e ao acesso a outros benefícios da assistência social oferecidos no CRAS-Guamá. Se para esta usuária, o trabalho que está realizando não indica a “saída” do PBF, para outras usuárias o trabalho no qual foram inseridas após a participação nos cursos ofertados pelo PIP, acena a expectativa de “saída” do PBF, senão vejamos:



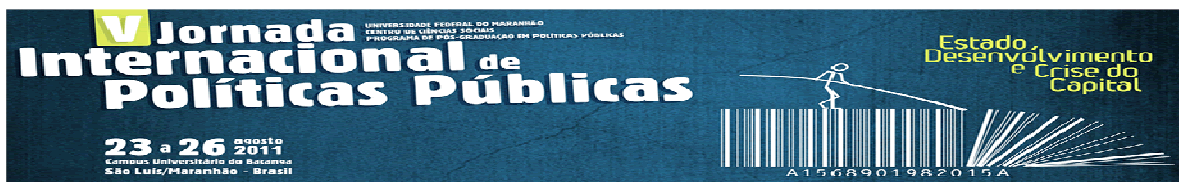
M.J.S. P., 32 anos, conta que sempre se dedicou aos afazeres do lar e aos cuidados com a filha de sete anos de idade. Mas, sempre sonhou em contribuir com a renda familiar ajudando o marido, que sobrevive de bicos e pequenos serviços de mecânico. Ela é uma das concluintes do curso e garante que deu o primeiro passo para a realização desse sonho ao concluir o curso de maquiadora através do PIP. Ressalta que além dela, que já está trabalhando na área como autônoma, outros já estão no mercado de trabalho, em espaços como salões de beleza, empresas diversas e até no novo *shopping* de Belém, onde três operadoras de caixa do bairro da Pedreira foram contratadas (entrev. realizada em março/2011).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reflexões efetuadas neste artigo permitiram a constatação de que durante o século XIX a idéia de renda mínima estava associada à inserção ao trabalho, onde o direito à proteção social se restringia ao indivíduo impossibilitado de exercer o trabalho, evidenciando que, nesse período, a assistência social se dava de forma restrita. Contudo, resultados parciais da pesquisa que deu origem a este artigo revelam que no Brasil e, em particular, no estado do Pará existe uma relação direta entre a política de assistência social e o trabalho, o que pode ser evidenciada pelas ações complementares do PBF (cursos capacitação voltados para a inserção ao trabalho) participação dos usuários dos CRAS/Belém-Pará. Entretanto, os depoimentos acima revelaram que o trabalho que realizam “é temporário” e “o trabalho não é certo” e “gostaria que o PBF fosse permanente”. Embora para outros usuários pesquisados, o trabalho em sua forma autônoma possa indicar uma “saída”, cabe se interrogar se essa forma de trabalho não se constitui uma reedição da precarização do trabalho, conforme preconiza (SITCOVSKY, 2010).

Esta situação se torna mais grave devido o compromisso do Estado na defesa dos interesses do grande capital nacional e internacional que se expressa pela invisibilidade dos sujeitos sociais amazônidas e pela visibilidade de planos econômicos empresariais, visto que os mesmos precisam ver definido o papel da Amazônia na divisão internacional do capital e do trabalho como fornecedora de matéria-prima e espaço de reprodução da força de trabalho. Assim, ao transformarem parcela significativa de trabalhadores sem experiência de assalariamento (quilombolas, castanheiros, pescadores, vendedores ambulantes, etc.), em assalariados secundários, pois, os trabalhadores que não possuem qualificação profissional auferem salários irrisórios, precários, portanto, incompatíveis com o atendimento às suas necessidades básicas, ou encontram desempregados, conduzindo-os a condição de usuários dos Programas de Transferências de Renda (NASCIMENTO, 2009).

A atratividade causada por esses projetos gera movimentos migratórios intra-regionais, os quais em busca de oportunidade de emprego acabaram por transformar



as principais cidades em vastos depósitos 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 Amazônia, baseadas em elevados graus de abertura e dependência dos mercados extra-regionais vulneráveis às mudanças conjunturais ou estruturais, determinando as formas de trabalho na referida região.

6 REFERÊNCIAS

- COSTA, J.M. Monteiro da. Grandes Projetos e o Crescimento da Indústria na Amazônia. In: D'INCAO, M. Ângela e SILVEIRA, I. Maciel da (orgs.). **A Amazônia e a Crise da Modernização**. Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – ICSA/UFPA; Museu Paraense Emílio Goldie. Belém (PA), 2ª Ed. 2009.
- NASCIMENTO, M. A. Cardoso. O paradoxal desenvolvimento do Estado do Pará: Efeitos no social. In: Scherer, Elenise (Orgs.). **Questão Social na Amazônia**. Manaus: Edua, 2009.
- PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- RAMOS, Carlos Alberto. Programa de Renda Mínima. In: LOBATO, A. L. M. (Org.). **Garantia de renda mínima**: ensaios e propostas. Brasília: IPEA, 1998.
- SILVA E SILVA, Maria Ozarina da. **Crise da Sociedade Salarial e Renda Mínima: Nova Forma de Política Social?** Caderno de Pesquisa NEPP UNICAMP: Campinas, 1996.
- SITCOVSKY, Marcelo. Conciliações e Contradições entre Assistência Social e Trabalho: o impacto do Bolsa Família. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **As Ideologias da Contrarreforma e Serviço Social**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIAS DE RENDA MÍNIMA NO AMAPÁ

Maria Antonia Cardoso Nascimento¹⁴

RESUMO

Este texto apresenta alguns resultados do projeto de pesquisa “Desigualdades Sociais e Programas de Transferência de Renda Mínima na Amazônia: a experiência do Pará e do Amapá” que, integra, o Programa de Cooperação Acadêmica – PROCAD Novas Fronteiras, intitulado “ Questão Social e Direitos Sociais na Amazônia e no Nordeste Brasileiro”, sob coordenação de docentes da Universidade Federal do Pará e da Universidade Federal de Pernambuco. Os dados apresentados são relativos à experiência amapaense.

Palavras-chave: desigualdades sociais, programa de transferência de renda, direitos

ABSTRACT

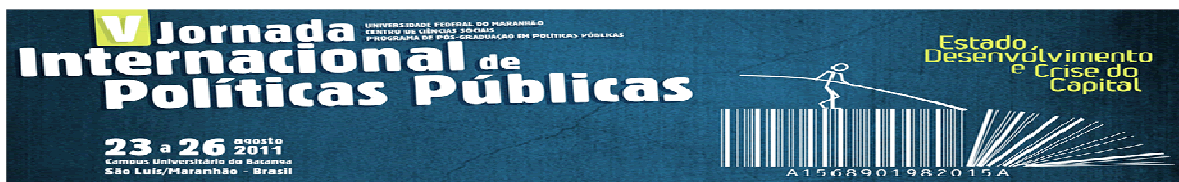
This text presents some results about Project of research “ Social Inequalities and Minimum Income Transferring Programs in Amazon: The experience of Para and Amapa”, integrated the Program of Academic Cooperation-PROCAD New Frontiers, entitled “Social Issue and Social Righth in Amazonia and Brazilian Northeast”, coordinate by teaching from Federal University of Para and Federal University of Pernambuco. This informations presented are relates to experiences from Amapa.

Key-Words: Social Inequalities, Income Transferring Programs, Rights

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento capitalista no Brasil tem se caracterizado por uma mediação estatal, que em alguns períodos históricos, reconhece as lutas dos segmentos da sociedade civil, organizada em torno da materialização dos direitos sociais, reiterando o preceito constitucional de 1988, ao definir o país como “Estado

¹⁴ Doutora em Serviço Social. Universidade Federal do Pará (UFPA). mariaant@ufpa.br



Democrático de Direito e, em outros, age, controlando por via da criminalização dos movimentos sociais, e, das estratégias elaboradas por muitos pauperizados para se reproduzirem em uma sociedade marcadamente desigual.

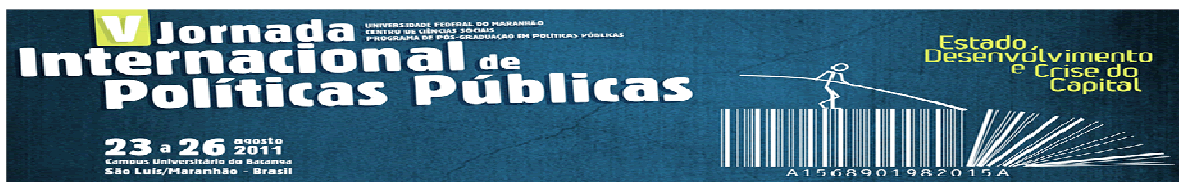
A bibliografia brasileira que trata da trajetória das políticas sociais tem chamado atenção para a tímida atuação do Estado diante das reverberações decorrentes do acirramento da luta de classes que, tem se caracterizado por uma imutável desigualdade entre os que vivem da sua força de trabalho e os que usufruem da exploração, colocando o país como um dos mais desiguais no topo do *ranking* mundial. (IANNI, 1963; SANTOS, 1979; COHEN, 1980; OLIVEIRA, 1985; SPOSATI et al, 1987; YASBECK, 1993; FERNANDES, 1994; VIEIRA, 1995; MOTA, 1995; DRAIBE, 1995; PEREIRA, 1996; HENRIQUES, 2000; SILVA e SILVA et al, 2004)

Como no resto do mundo, o antagonismo entre a classe trabalhadora e a classe burguesa no Brasil, resultou em uma mediação estatal pautada no que Wanderley Guilherme dos Santos, denomina de “cidadania regulada” (1979), dirigida especialmente para os trabalhadores considerados força de trabalho formal. A Constituição de 1988, conforme seus analistas, apresenta, avanço considerado mais progressista de toda a história constitucional brasileira.

Dentre os avanços presentes no referido texto constitucional se destaca a garantia da Seguridade Social, expressa pelo direito gratuito à Previdência, a Assistência Social e a Saúde. Tal progresso entra em contradição quando o Estado brasileiro, no mesmo período, opta pela adoção das medidas neoliberais, em curso na maioria dos países. Yazbeck (1996, p.37), ao analisar o projeto do governo de Fernando Henrique Cardoso, particularmente a Medida Provisória nº 813, de 01/01/1995 que dispunha, entre outras coisas, sobre a Assistência Social, já identifica a orientação dada à política social brasileira do período, de “refilantropização da questão social”

Segundo os analistas do retorno hegemônico das idéias liberais no mundo capitalista contemporâneo, denominadas de neoliberais, tais ideias operam com diretrizes que transformam as políticas sociais em políticas mercantis e financeiras, objetivando apenas impactar a pobreza absoluta por meio de programas de renda mínima, considerados, por alguns autores, como “assistencialização” das políticas sociais (OLIVEIRA, 1999; NETTO, 2004; MOTA, 2009).

Para esses autores, o investimento do Estado brasileiro na “assistencialização” das políticas sociais é funcional a Reforma do Estado orquestrada



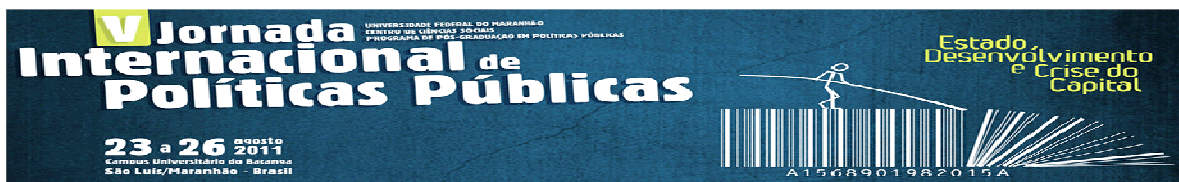
pela política neoliberal que, tem seu auge na América Latina e, no Brasil, no final da década de 1980 e, nos anos de 1990, uma vez que garante a legitimidade do Estado sem forçá-lo a redistribuir a riqueza. Essa orientação que, nas palavras de Oliveira, tende a transformar a política social como estruturante e, não, como uma das dimensões na garantia dos direitos sociais é definida por Coutinho (2008) como *contra-reforma*, e o chamado neoliberalismo como um processo de *contra corrente* sinalizando, o autor, para o retrocesso das políticas sociais pautadas no horizonte dos direitos.

Outros especialistas (SILVA e SILVA et alii, 2004; SILVA e SILVA et alii, 2008; DRAIBE, 2008) embora reconheçam que, as políticas vigentes não reduzem a desigualdade se afastando da proposta de um sistema universal, eqüitativo, e, de reconhecimento dos direitos cidadãos, defendem que, a capacidade de redução da pobreza absoluta objetivada pelos Programas de Transferência de Renda Mínima, não pode ser minimizada num país como o Brasil, pois esses programas, particularmente o Bolsa Família, a despeito de seus limites tem possibilitado acesso ao atendimento de algumas necessidades básicas, como alimentação e garantia de moradia por tempo determinado aos mais pauperizados. (SILVA, SILVA, 2007e 2008).

Este texto apresenta alguns resultados do projeto de pesquisa “Desigualdades Sociais e Programas de Transferência de Renda Mínima na Amazônia: a experiência do Pará e do Amapá” que, integra, o Programa de Cooperação Acadêmica – PROCAD Novas Fronteiras, intitulado “Questão Social e Direitos Sociais na Amazônia e no Nordeste Brasileiro”, sob coordenação de docentes da Universidade Federal do Pará e da Universidade Federal de Pernambuco. Os dados apresentados são relativos a experiência amapaense.

2. O AMAPÁ NO CONTEXTO DA IMUTABILIDADE SOCIAL NA AMAZÔNIA

A reflexão teórica sobre políticas sociais na Amazônia, em particular no Amapá, tem salientado que a Amazônia, no passado e no presente, tem se constituído em uma das principais áreas de interesse exógeno do mundo por sua riqueza diversificada e complexa, reverbarizada pela biodiversidade e pela sociodiversidade. Tal característica tem sido responsável pela imposição de modelos de Programas de Desenvolvimento e Políticas Econômicas com resultados questionáveis do ponto de vista da melhoria das condições de vida da maioria dos que nela residem. A crítica ao



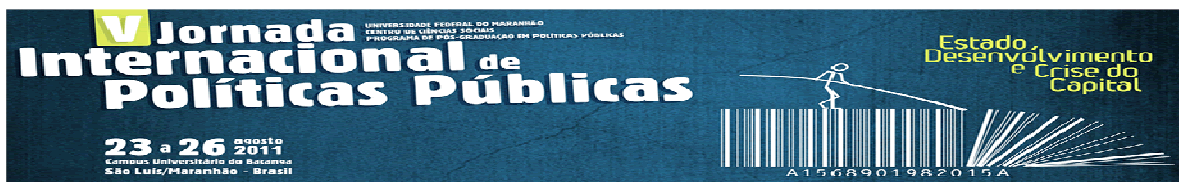
modelo de intervenção agroexportador predatório (social e ambiental) sob hegemonia dos interesses do capital internacional tem sido reiteradamente realizada pela maioria dos intelectuais, que tematizam a Amazônia na perspectiva de torná-la uma região autossustentável.

Hébette, um dos intelectuais pioneiros na crítica ao que, ele denomina de “mito de uma concepção de desenvolvimento regional” (2004, p. 23) recupera essa trajetória nos seguintes termos:

“Os governos investiram pesadamente na mineração e no beneficiamento primário do minério, concedendo incentivos enormes e comprando caro, investimentos feitos por empresas estrangeiras em pesquisas e levantamentos. O Projeto Ferro Carajás, sob a égide de uma empresa estatal, tornou-se um símbolo das concessões feitas por um governo ao Grande Capital, e, posteriormente, símbolo dos preços aviltados que marcaram as privatizações neoliberais. O grande capital, estatal e privado do ramo do ferro, da bauxita, do alumínio, da energia elétrica, tornou-se rei e lei: com toda a sua soberba, redemodelou o espaço, abrindo nele, de sul a norte, de oeste a leste, minas, represa de rio e lago artificial, linhas de alta tensão, ferrovia, lagoas de resíduos minerais, sem consideração nem pelas populações locais, tanto tradicionais como os recentemente imigrados. As grandes empresas de pesca e de madeira, modernamente equipadas, ávidas”

O estado do Amapá, situado no extremo norte do Brasil, é o único da Federação que possui como fronteira um território europeu, a Guiana Francesa. Embora desde 1943 tenha sido desmembrado do estado do Pará, passando à condição de Território Federal, apenas em 1989 é elevado a Estado, tendo como capital, desde 1944, Macapá, única capital brasileira situada à margem esquerda do Rio Amazonas e cortada pela linha do equador, não menos rico, do que o Pará e o Amazonas, em recursos minerais, mas pouco explorado pela investigação científica internacional, nacional e regional.

Desde a década de 1950, o ainda Território Federal do Amapá vem sendo alvo das intervenções predatórias pensadas para a Amazônia. O contrato de exploração realizado em 1957 com a Indústria de Comércio de Minérios S/A – ICOMI, do grupo Bethlehem Steel, permitiu a instalação do complexo de exploração mineral para atender a indústrias siderúrgicas do Brasil, Europa e Estados Unidos. A exploração, que durou 50 anos (em 1998 a ICOMI abandonou o lugar), é considerada por alguns estudiosos como a primeira tentativa de mudança na estrutura econômica,

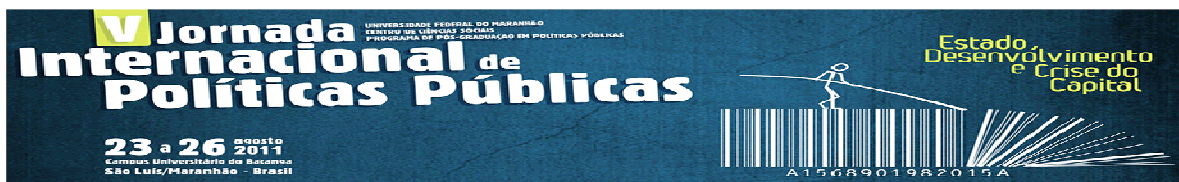


política e social da Amazônia e, particularmente, do Amapá. O resultado, no entanto, foi uma imensa massa de trabalhadores vivendo sob formas degradadas de trabalho, além dos impactos ambientais, expressos na alteração da topografia e na agressão do ecossistema florestal e aquático bem como na possível contaminação da área portuária do município de Santana e da comunidade do Eles mão, áreas circunvizinhas a Serra do Navio, em decorrência do arsênico, concentrado no manganês.

Na década de 1960, no bojo do discurso governamental de “integração nacional”, mais especificamente, da Amazônia ao Brasil, tem-se o início da construção da rodovia Perimetral Norte, até hoje não concluída, um dos motivos que tendem a isolar o Amapá do resto da região e do país. No mesmo período ocorre a instalação do Projeto Jari, de proprietários estadunidenses, inicialmente, pensado para produção de arroz nas margens do Amazonas, mas que acabou investindo na produção de celulose, pecuária e extração de caulim e bauxita.

Com este Projeto, o município de Monte Dourado, pertencente ao Pará e situado na fronteira com o Amapá, passou de 3 mil habitantes para 50 mil no final da década de 1970, com a criação da considerada maior favela da Amazônia – a vila do Beiradão, hoje transformada no município de Laranjal do Jari, com cerca de 25 mil moradores. As empresas ligadas ao grupo têm sido alvo de críticas pela Comissão da Pastoral da Terra em relação aos impactos provocados pelo desmatamento em áreas de cerrado e pela denúncia de trabalho escravo. (NASCIMENTO, 2010)

Os investimentos econômicos no Amapá do século XXI têm sido marcados pela velha e reiterada exploração predatória dos recursos presentes no subsolo de seus 16 municípios por meio das grandes empresas nacionais e internacionais que atuam na exportação de ferro gusa, especialmente nos municípios de Tartarugalzinho e Ferreira Gomes, e mais recentemente na expansão do cultivo da soja no cerrado amapaense, também alvo de questionamentos por incentivar o desmatamento em larga escala e gerar impactos socioambientais, particularmente em áreas consideradas da União e alvo de grilagem, uma vez que o estado domina apenas 11,3% do seu território, estando a maior parte sob responsabilidade da União.



3. PAUPERISMO E MEDIAÇÃO ESTATAL NO AMAPÁ

O Amapá como o resto da Amazônia, não tem usufruído dos privilégios que o Estado brasileiro e, particularmente o local tem dado ao grande capital, ou seja, as políticas formuladas para o empresariado não surtem o mesmo efeito para as políticas sociais, fundiárias e agrárias. Assim, embora capitalista, ele não se transformou em um estado desenvolvido.

O Amapá é um estado não populoso, sua população total, segundo o IBGE, Censo Demográfico 2000-2010 corresponde a 668.689, e sua capital que, concentra o maior número de habitantes apresenta uma população de 397.913, embora, segundo os órgãos oficiais, ela possa ser considerado uma das cidades médias que mais cresceu em termos populacional desde a década de 1990 devido provavelmente ao exacerbamento do “desemprego estrutural”, que tem estimulado a migração para locais até então desconhecido do ponto de vista econômico criando a falsa ideia de maior oportunidade de emprego.

Socialmente, o Amapá é um estado marcado pela pauperização da maioria da população, uma vez que nele, também, se ostenta a grande contradição que, expressa a vivência da miséria e da riqueza. Dados divulgados pelo IBGE, no final de 2010 e bastante divulgado na mídia, como o Jornal A Gazeta, de Macapá, no dia 23, de dezembro, “a pobreza afeta 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” (p. A4) Segundo Nascimento e Neves (2009, p. 176) o maior empregador continua sendo o estado. A ele soma-se, o setor terciário, e, principalmente, o comércio informal. Assim:

“ Macapá depende do repasse de recursos públicos, e grande parte da receita vem do Governo Federal por meio de convênios, principalmente para as áreas de educação, saúde e segurança pública. Os poucos recursos destinados ao social são concentrados na capital, o que deixa a população do interior desassistida, e é um dos aspectos que colabora para o êxodo rural”.

A ausência de políticas sociais de saúde faz com que os trabalhadores formais portadores de salários e rendas consideradas média, viagem regularmente para Belém do Pará, em busca de um suposto melhor atendimento de saúde, pois até a privatização dos serviços na área, expressa nos planos de saúde existentes em Macapá, não difere do tratamento dado pelo Sistema Único de Saúde.

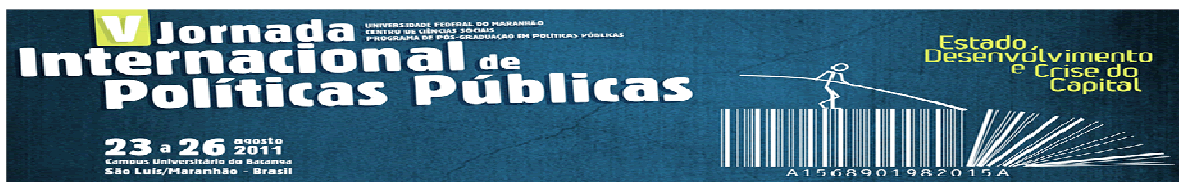
A falta de um “Estado social” faz com que os programas de transferência de renda se destaquem nas ações governamentais dirigidas para os trabalhadores mais pauperizados no Amapá e, em Macapá. A política de Assistência Social se expressa por meio do Programa Bolsa Família e pelo Programa estadual Renda para Viver Melhor. Conforme dados registrados no Cadastro único, até agosto de 2010, o total de famílias cadastradas no estado como “perfil cadastro único” era de 35.052 mil, “perfil Bolsa Família” 33.237 mil e “habilitadas ao Bolsa Família” 10.138 mil. Já o Cadastro do Renda para Viver Melhor, apresentava, em dezembro do mesmo, ano 19.202 mil beneficiários.

O Programa Renda para Ver Melhor foi instituído pelo Decreto nº 3729, de 15 de agosto de 2005, com o objetivo de “proporcionar uma renda mínima que concorra para a promoção da cidadania das famílias em situação de vulnerabilidade social”, segundo informações dos técnicos da Secretaria de Inclusão e Mobilização Social, ele foi desativado por algum tempo e reativado pelo Decreto nº 3347, de 14 de setembro de 2009, ou seja, um ano antes do processo eleitoral de 2010.

Esse novo decreto que adota critérios que guardam semelhança com o Bolsa Família quanto a definição dos objetivos, beneficiários e credenciamento, apresenta algumas particularidade relativas ao tempo de duração, ou seja, o decreto não define o término do benefício; o valor da transferência corresponde ao percentual de 50% do salário mínimo vigente para todos os beneficiários. Destaque é dado às parteiras, desde que obedeçam os seguintes critérios:

“Terão direito ao benefício parteiras tradicionais reconhecidas pela comunidade e que estejam ativas no movimento através de associações, ou que comprove realização de partos e apresentem testemunhas (parturientes) (Art. 11)”.

O Parágrafo único estabelece “O benefício concedido às parteiras tradicionais é transferível e sem prazo estabelecido” e o Artigo 12 continua: “As parteiras tradicionais deverão participar de atividades de ensino como educação de jovens e adultos e, ainda, de cursos de capacitação continuada, apresentando registro mensal de atividade desenvolvida nas comunidades, quando ocorrer. Cabe salientar que, o destaque dado às parteiras deve-se ao fato delas constituírem movimento orgânico que, desde meados da década de 1990, possui reconhecimento pelo poder público.



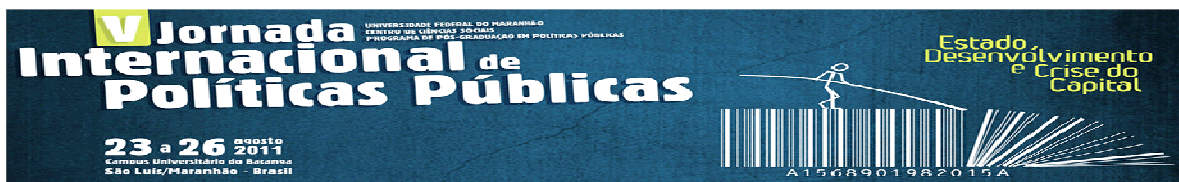
As entrevistas realizadas com beneficiárias dos Programas Bolsa Família e do Programa Renda para Viver Melhor têm permitido subsidiar melhor a análise sobre os programas de transferência de renda mínima na Amazônia, e principalmente, no Amapá. Segundo os interlocutores da pesquisa - técnicos responsáveis pela execução e usuários dos programas, a particularidade do Renda para Viver Melhor se por um lado, apresenta algumas vantagens, como um teto homogêneo e maior que o transferido pelo Bolsa Família, por outro, a forma de administrá-lo e gerir o programa estadual é avaliada como problemática.

A maioria dos beneficiários entrevistados auferia renda dos dois programas e, talvez por isso, uma parcela significativa afirmou ter conseguido aumentar seu poder de consumo, especialmente no que diz respeito a aparelhos eletrodoméstico e celular. Mas ao se reportarem a forma de receber e a regularidade do benefício possibilitado pelo Renda para Viver Melhor, as críticas, substituíam os elogios. As entrevistas denunciavam a inexistência de local com logística adequada bem como de cartão para recebimento do benefício até setembro de 2010. Segundo elas, a cada mês recebiam em um local diferente, utilizado pela Secretaria de Mobilização e Inclusão Social, dirigida, na época, pela esposa do governador. O dinheiro era repassado via a assinatura de um recibo.

Os interlocutores, também, salientam que a renda auferida pelo programa estadual obedeceu regularidade de janeiro a setembro de 2010. Após as eleições, foi suspenso, sob alegação de indisponibilidade orçamentária. Este fato gerou mobilização por parte de um número expressivo de famílias, que acamparam na frente da Secretaria, exigindo o pagamento dos benefícios, entendidos, por muitos, como um direito. Depoimentos do tipo: “eles têm que nos pagar, porque é um direito dos pobres” foi recorrente em alguns informantes. Mas o retorno do pagamento só aconteceu após a posse do novo governador, em janeiro.

A idéia de direito se contrapõe a outras falas, também repetidas, de que o Bolsa Família é uma benção do “presidente Lula, homem bom, preocupado com os mais pobres” e o Renda para Viver Melhor é uma “ordem que o presidente deu pro governador”, mas “o governador não faz bem feito”.

Visitando as coordenações dos dois programas observou-se que ambas apresentam problemas na administração, fato que rebate na exclusão dos considerados elegíveis para receberem o benefício. A dimensão excludente dos programas, aparece apenas nos depoimentos que, denunciam o recebimento dos



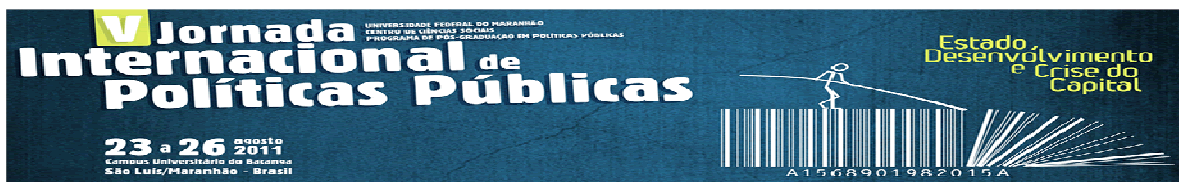
benefícios por “pessoas que não precisam”, denúncias constantes, quase sempre, contadas com detalhes. Os denunciados são funcionários públicos e trabalhadores do setor privado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise possibilitada pelo exame de algumas entrevistas revela que as percepções dos técnicos e dos beneficiários dos programas de transferência de renda mínima no Amapá, guardam heterogeneidade presente na bibliografia que tem tematizado a questão, embora por parte da maioria dos interlocutores da pesquisa, esses programas consistem na única forma de se reproduzir socialmente. A crítica dos intelectuais representantes da linha de interpretação dos programas de transferência no contexto do capital financeiro parece encontrar respaldo nas observações que, apontam para o uso de tal estratégia como forma de manutenção das relações desiguais em que, os dados mais aparentes se manifestam pela garantia de voto e pela corrupção presente na administração dos programas.

REFERÊNCIAS

- COHEN, A., *A Previdência Social e o processo político no Brasil*. São Paulo, ed. Moderna. 1980
- COUTINHO, C.N. *Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo*. São Paulo. Cortez. 2008.
- DRAIBE, S. M. Et alii. “Políticas sociais y Programas de combate a la pobreza en Brasil. In: Rede de Centros de Investigación Económica Aplicadas”. *Estratégias paracomboates La pobreza em America Latina: Programas instituciones y recursos*. Santiago: Banco Mundial de Desarrollo. 1995.
- FERNANDES, F. *Democracia e Desenvolvimento*. São Paulo: Hucitec. 1994.
- HÉBETTE, J. *Migração, colonização e ilusões do desenvolvimento*. In: *Cruzando Fronteiras: 30 anos de estudos do campesinato na Amazônia*. Vol. I. Belém. Edufpa. 2004.
- HENRIQUES, R. (org.) *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro. IPEA. 2000.
- IANNI, O. *Industrialização e Desenvolvimento Social no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 1963.



YASBEK, C. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo, Cortez Editora. 1993.

-----A Política social brasileira nos anos 90: refilantropização da questão social. IN: *Cadernos do CEAS*, n.1, São Paulo, 1996.

MOTA, A.E. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

----- . *O Mito da Assistência Social: ensaio sobre Estado, política e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2009.

NASCIMENTO, M.A.C., NEVES, S.S. Retrato da inclusão/exclusão: o suicídio na cidade de Macapá. IN: SCHERER, E. *A Questão Social na Amazônia*. Manaus. EDUA, 2009.

NASCIMENTO, M.A.C., SIMONIAN, L. T. Políticas públicas, desenvolvimento, unidades de conservação socioambientais no Amapá. Belém, NAEA/UFPA, 2010.

NETTO, J. P. Notas sobre a reestruturação do Estado e a emergência de novas formas de participação da sociedade civil. In: BOSCHETTI, I. et al(orgs.) *Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo*. Política Social 2. Brasília. 2004

OLIVEIRA, F. “*Além da transição, além da imaginação*”. São Paulo: Novos Estudos Cebrap, n.12, jun. 1985.

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

SILVA e SILVA, M. O., YASBECK, M. C. et alii. *A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos Programas de Transferência de Renda*. Rio de Janeiro, Cortez, 1997.

SILVA e SILVA, M. O. Et alii. *O Bolsa Família no Enfrentamento à Pobreza no Maranhão e Piauí*. Piauí. Edufma/Cortez. 2008.

SPOSATI, A. Et alii. *A Assistência na trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise*. São Paulo: Cortez. 1987.

QUESTÃO SOCIAL, DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA E DESIGUALDADE SOCIAL NA AMAZÔNIA

Nádia Socorro Fialho Nascimento¹⁵

RESUMO

Esse artigo discute o desenvolvimento capitalista na Amazônia e suas conseqüências para a população local. Fazendo um exame histórico dos projetos de desenvolvimento implantados na Amazônia, verifica que o volume de bens e serviços produzidos na região, expresso pelo crescimento incessante do PIB nos últimos anos, não tem de forma alguma significado um desenvolvimento social para a sua população.

Palavras-chave: questão social, desenvolvimento capitalista, desigualdade, Amazônia

ABSTRACT

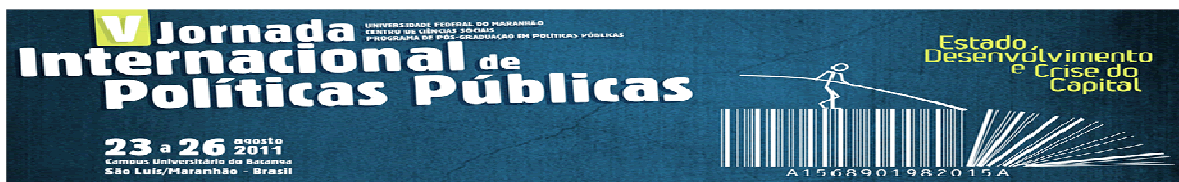
This article discusses the capitalist development in Amazon and its consequences to local people. By examining the history of development projects implanted in Amazon, it verifies that the volume of goods and services produced in the region, showed by the increasing of GDP (Gross Domestic Product) in the last few years, does not mean, in any way, social development for all the population.

Key-words: social issue, capitalist development, inequality, Amazon

1. INTRODUÇÃO

A Acumulação Primitiva que se realizou sobre as vastas colônias dominadas pelas nações imperialistas, foi direcionada no sentido de reforçar a exportação das matérias-primas necessárias à acumulação de capital. A máxima rentabilidade dada por estas condições aprisionou os países do chamado Terceiro Mundo, entre os quais destaca-se o Brasil e nele, como caso exemplar, a Amazônia. Nesta, a abundância de recursos naturais condicionou, desde a colonização, a sua inserção subordinada aos interesses externos, nacionais e internacionais, situação agravada a partir do governo militar pós-64, o qual deu continuidade à transformação

¹⁵ Doutora em Serviço Social, Universidade Federal do Pará (UFPA). nadialfialho@gmail.com



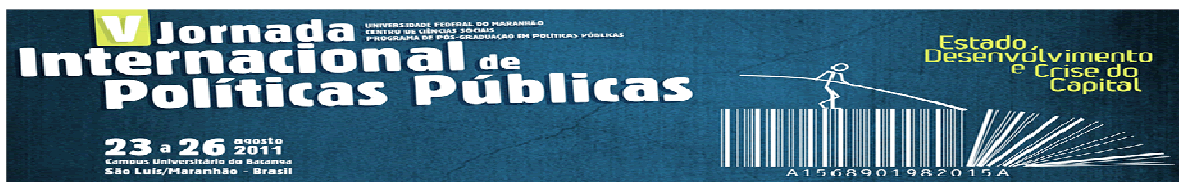
da região em fronteira do capital, demarcando um novo momento na história da Amazônia.

A priorização do crescimento econômico, com vistas à formação de um Superávit Primário aprofundou a precariedade e/ou inexistência de políticas públicas, tanto na área urbana, como na área rural, contribuindo dessa forma para um processo de empobrecimento generalizado da população brasileira como um todo e da população amazônica em particular. O movimento do capital, em nível mundial, mediatizado pela particular inserção da Amazônia no contexto da acumulação capitalista contemporânea, produz, assim, um conjunto de novas seqüelas que chegam, por exemplo, aos profissionais de Serviço Social, tanto na área urbana, como na área rural, como demandas de uma população cada vez mais empobrecida, colocando em destaque a centralidade da chamada “questão social”. No debate que se trava hoje, concorda-se com Netto (2001) para quem não há uma nova “questão social”, mas a emergência de novas expressões dela, dadas pela complexidade da exploração medular do capitalismo. Segundo este autor os defensores de uma *nova* “questão social” perdem de vista que “*diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da ‘questão social’*” (p. 45). Tomando por base a constituição da “questão social” nos marcos do capitalismo, o que refuta qualquer tipo de naturalização, consideramos que ela deve ser apreendida não apenas nas suas expressões universais, as quais se revelam tão complexas no estágio atual do capitalismo dos monopólios, mas também em suas expressões particulares, no que este estudo da realidade amazônica se coloca como uma contribuição.

2. A INSERÇÃO DA AMAZÔNIA NO MERCADO CAPITALISTA

A partir da vinculação do Brasil ao capitalismo hegemônico, que corresponde, no plano internacional, á ascensão da burguesia, a expansão do extrativismo gomífero consolidou a inserção da Amazônia ao mercado mundial capitalista e a crise que se lhe seguiu provocou um longo período de estagnação econômica. Após o período de exploração e comércio de especiarias que ficou conhecido como ciclo das drogas do sertão, e de experiências intermediárias que não lograram êxito¹⁶, a Amazônia

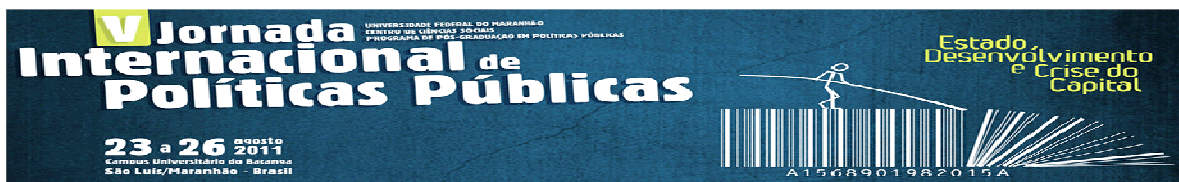
¹⁶ “Convém, entretanto, mencionar, na segunda metade do século XVIII, uma primeira tentativa de exploração agrícola, sob o comando das políticas mercantilistas do marquês de Pombal, com a criação da Companhia de Comércio do Grão-Pará e Maranhão. Segundo Benchimol, datam dessa época a introdução do cultivo de arroz em Carolina, no Maranhão; a criação dos pesqueiros reais, no Solimões; do



experimentou o chamado ciclo da borracha (1850 - 1910) que trouxe como uma de suas conseqüências uma modernidade aparente que, associada à idéia de progresso, se expressou na ação urbanizadora e embelezadora sobre as cidades de Belém e Manaus, subordinada não às necessidades coletivas de suas populações, mas objetivando as necessidades do capital.

A expansão da *economia gomífera*, que chegou a representar 40 % das exportações brasileiras, gerou a concorrência externa ao produto por parte, especialmente, da Inglaterra, a qual, como potência imperialista do período, tinha na borracha um insumo vital para a manutenção da sua liderança no mercado capitalista. O sucesso da plantagem, em relação ao extrativismo praticado na Amazônia – a partir do contrabando de sementes de borracha -, desarticulou toda a economia gomífera gerando os 30 anos de profunda decadência (1910-1940), que fez com que o governo brasileiro criasse, em 1912, a Superintendência de Defesa da Borracha. No chamado “Discurso do Rio Amazonas” o governo federal expressava a idéia de integração da região amazônica, quando o Presidente Getúlio Vargas conclamava os brasileiros, e também os estrangeiros, a auxiliar o desenvolvimento da Região Norte, através da aplicação nela de sua experiência e seus capitais. No período da II Grande Guerra Mundial a economia gomífera foi reativada em decorrência do interesse norte-americano pelo produto, sendo firmados acordos de cooperação conhecidos como Acordos de Washington. Firmados entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos, constituíram-se num esquema que previa, além de minérios, “*o mais amplo fornecimento de borracha para essa coalizão imperialista que, a partir da entrada dos Estados Unidos na Guerra, passou a ser comandada por ele*” (LEAL, 1996, p. 129). O governo brasileiro de Getúlio Vargas preparou as condições para que o acordo fosse cumprido, numa operação que ficou conhecida como a Batalha da Borracha. Estas e outras ações, como, por exemplo, a criação, em 1942, do Banco de Crédito da Borracha S/A.- BCB e a criação, em 1953, da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), significaram o ajuste de “*uma parcela estratégica da economia brasileira aos interesses políticos norte-americanos*” (LEAL, 1996, p. 133). A propaganda oficial do período teve como resultado irreversível a arregimentação de um imenso contingente de brasileiros, especialmente nordestinos, que foram levados a abandonar sua terra natal, devastada cronicamente pelas secas, com a promessa de riqueza fácil na Amazônia. O conseqüente fim do interesse transitório dos norte-americanos pela borracha brasileira

cultivo do café no Pará, do cacau, na Bahia e da pecuária, no vale do rio Branco, em Roraima” (PANDOLFO, 1994, p. 45).

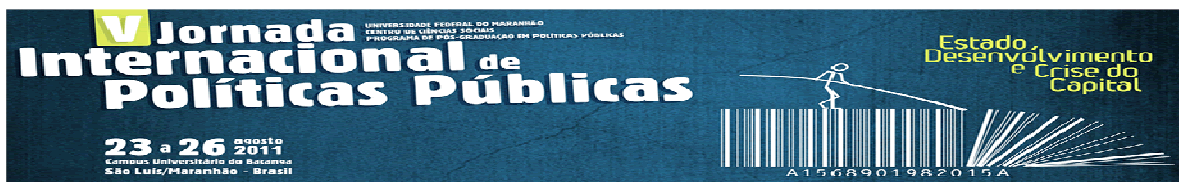


fez avolumar-se o estoque do produto, sem que houvesse capacidade do mercado interno em absorver a produção.

3. AMAZÔNIA E DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA

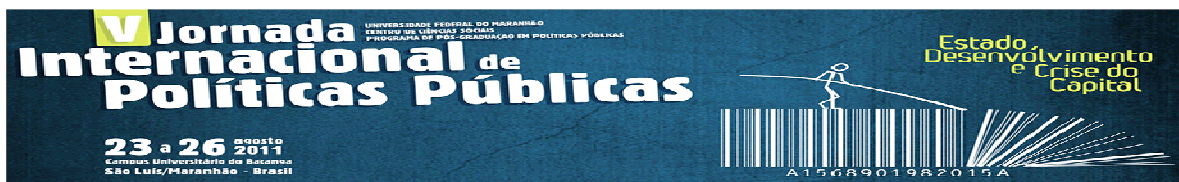
Em função da produção capitalista, a lógica de expansão do capital se dá rumo a áreas ricas em recursos naturais, como é o caso clássico da América Latina. Nelas o capital pode obter os superlucros a partir da obtenção tanto das matérias-primas a baixo custo, como também a partir da obtenção de mão-de-obra barata. Adicionalmente, as regiões-nações priorizadas são aquelas que podem oferecer estabilidade política, no que são “apoiadas” pelos governos dos países democráticos – coincidentemente os países capitalistas – através de recursos (materiais e humanos) para a instalação de democracias burguesas e/ou golpes de Estado. Foi por este e outros motivos que, ao saque colonial, sucedeu-se uma exploração capitalista altamente tecnificada, que logrou retirar, pela via moderna das multinacionais, aliadas em suas ações às burguesias locais subservientes, as matérias primas de que as nações de capitalismo avançado necessitavam. No contexto do Imperialismo, intrínseco ao desenvolvimento da economia capitalista, as sociedades de economia periférica, onde caracteristicamente ocorreu uma industrialização retardatária, foram conduzidas à servidão econômica, política e social, e este foi o destino histórico de países especialmente ricos em matérias primas. A conjuntura do pós-guerra demandava a retomada da ordem capitalista internacional e, para isso, eram necessárias medidas nos planos econômico, político e ideológico. No plano econômico¹⁷ era necessário ampliar as fronteiras mundiais através de uma redefinição da Divisão Internacional do Trabalho o que, em relação à América Latina é interpretada por Galeano (1985) como havendo "dois lados na divisão internacional do trabalho: um em que alguns países especializam-se em ganhar, e outro em que se especializaram em perder" (p. 13). No plano político-ideológico urgia defender a substituição dos regimes autoritários por democracias burguesas, criando para isso um conjunto de idéias a serem abraçadas pelos países retardatários. Duas destas idéias merecem ser destacadas neste período, especialmente pela intrínseca relação

¹⁷ À exemplo da criação do FMI, ainda em 1944, outras medidas econômicas adotadas foram, por exemplo, a criação de mecanismos como o Banco Mundial (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e os acordos de comércio internacional como o GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio).



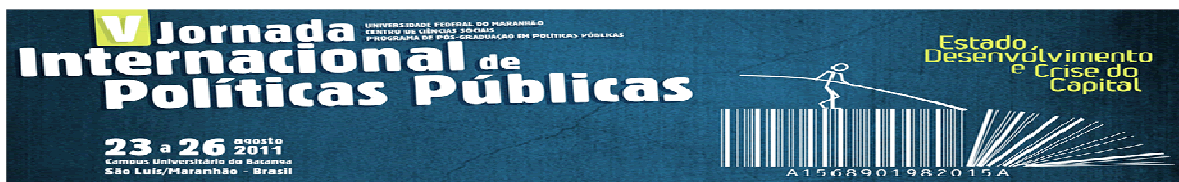
entre elas: a questão da *segurança nacional* e do *desenvolvimento*, que propunha-se a explicar e justificar a situação “*dos povos situados em níveis mais baixos [os quais] poderiam entender suas posições e acreditar que existia uma saída para a situação de atraso*” (RIBEIRO, 1992, p. 11). Além de escamotear a nova investida sobre os recursos naturais dos países retardatários – para atender sua demanda por recursos naturais estratégicos frente à retomada do belicismo da Guerra Fria – o *discurso desenvolvimentista* também logrou fazer com que esses países acreditassem que a adesão a ele os livraria das suas condições de atraso. Assim, especialmente nesse período, aquele discurso se constituiu num instrumento ideológico necessário frente ao processo global de valorização do capital. Para o mesmo autor, o conceito de desenvolvimento foi associado ao de *progresso* e *crescimento*, tendo na *industrialização* o instrumento próprio para seu alcance. Através desta ideologia as economias periféricas, até então “*relegadas à condição de meras exportadoras de matérias-primas para as atividades da acumulação capitalista mundial*” (LEAL, 1988, p. 16), seriam incentivadas a buscar uma industrialização que as colocaria no patamar das sociedades de capitalismo avançado. O Estado assume aí fundamental importância ao situar-se como ordenador das relações sociais a favor dos interesses da acumulação. Sua ação se inscreve nos marcos do Estado do Capitalismo Tardio, subsidiando o processo de industrialização ao “atrair” o capital estrangeiro com vistas a desenvolver o país.

A partir da ditadura militar instaurada com o golpe de 1964, a intervenção do Estado caracterizou-se pela busca de “*eficiência*”, na qual os interesses econômicos subordinavam os interesses sociais. No quadro das medidas adotadas, o Estado delineou um complexo conjunto de Políticas Públicas, que através dos chamados Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), objetivavam – no plano formal - “superar” os desequilíbrios regionais seculares. Enquanto o I PND criou as regiões metropolitanas e o II PND enfatizou a descentralização econômica e a definição de estratégias regionais de ocupação do solo, o III PND enfatizou a integração nacional pela incorporação de áreas de baixa densidade demográfica e econômica, cujo exemplo mais significativo é o da Amazônia. O governo militar deu continuidade à transformação da região em espaço de expansão das relações de produção capitalistas, sob a égide dos princípios da Doutrina da Segurança Nacional, a qual justificava ser a luta contra o comunismo uma tarefa necessária para a segurança do ocidente. Seguindo esta orientação ideológica, a ditadura militar empreendeu então uma de suas mais importantes tarefas: a ocupação da



Amazônia, criando-se a falsa idéia de que a Região seria uma terra sem homens, daí porque o chavão terra sem homens, para homens sem terra. Estes homens sem terra eram aqueles deslocados do campo pela expansão do capital no centro-sul e sudeste, cuja migração para as cidades poderia representar um foco potencial de problemas sociais. Com essa estratégia, de abertura das fontes de recursos naturais à exploração capitalista, de vital importância para a nova etapa da acumulação iniciada após a segunda guerra mundial, teve início o verdadeiro processo que culminou com a ocupação desordenada e predatória da Amazônia. No contexto da reestruturação dos órgãos encarregados da política desenvolvimentista para a Região, destacam-se duas transformações: a do Banco de Crédito da Amazônia (BCA), originalmente Banco de Crédito da Borracha, em Banco da Amazônia (BASA) e a da SPVEA em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)¹⁸. Na prática, porém, a reorganização do BASA e da SUDAM significava uma subordinação dessas duas instituições aos parâmetros de uma nova ordem econômica imposta à Região, na qual os incentivos fiscais e a Zona Franca de Manaus teriam papéis fundamentais. Para Pinto (1995), a reformulação da política de incentivos fiscais, iniciada ainda em 1953 como parte do projeto desenvolvimentista, via industrialização, se constituiu numa invenção do governo brasileiro a favor da prática de um capitalismo sem capital na Amazônia. Para Galeano é uma constante, na América Latina, que *“sempre se entregam os recursos ao imperialismo em nome da falta de recursos”* (p. 151). Entre as graves distorções verificadas a partir da política de incentivos fiscais, destaca-se o fato de predominarem incentivos fiscais para empreendimentos que não trouxeram os tão propalados “retornos” à Região. Foram, e são, privilegiados grandes empreendimentos cuja maior consequência foram os problemas de ordem social e ambiental. No caso da agricultura, as empresas capitalistas que investem no setor aproveitando-se do *“aumento de preços dos produtos agrícolas no período 1972-74, ou da carne, desde os anos 60”* (FOLADORI, 2001, p. 186), e ainda dos projetos de desenvolvimento do governo federal – que incluem a Política de Incentivos Fiscais - realizaram um imenso avanço sobre as chamadas *fronteiras agrícolas*, cuja área mais significativa era (e é) a Amazônia,

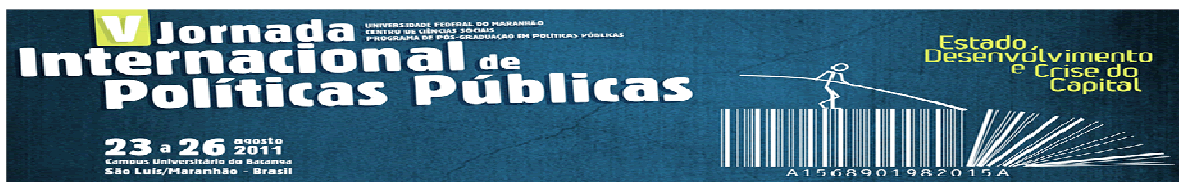
¹⁸ No governo de Fernando Henrique Cardoso a SUDAM foi extinta e substituída pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA. Os motivos diretos para essa extinção estiveram relacionados as irregularidades praticadas pelo órgão - com relação ao desvio de dinheiro público – sendo denunciadas nos relatórios da Advocacia Geral da União, que não deixavam dúvidas quanto à corrupção reinante. Há que se destacar que a criação da ADA, em substituição a SUDAM, ocorreu apenas no plano formal, estando em discussão o retorno daquela. O fato é que a SUDAM, como órgão de desenvolvimento regional, não conseguiu, por meio dos polêmicos incentivos fiscais, à exemplo da SUDENE no Nordeste, sequer *amenizar* as disparidades regionais presentes na sociedade brasileira. Ao final de 2006, à exemplo do que acontecera com a SUDENE, a SUDAM foi recriada.



contribuindo para a geração de conflitos agrários. Como resultado desta Política de Incentivos Fiscais “*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*” (TRECCANI, 2001, p. 245). 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 infra-estrutura básica de apoio aos projetos de desenvolvimento comandados pelo grande capital. Os programas de colonização associados à construção da Transamazônica resultaram num rápido e devastador processo de ocupação da região. Os processos decorrentes da Divisão Internacional do Trabalho do pós-guerra, reafirmaram a condição da Amazônia de espaço privilegiado das ações do capital monopolista e a ocupação produtiva da Região foi então justificada tanto pela abundância de seus recursos naturais, como pela necessidade de integração de uma área fronteiriça de grande dimensão. Estes dois aspectos, o econômico (desenvolvimento) e o ideológico (segurança), foram assim utilizados pelos governos militares para legitimar “*a redefinição, no plano regional, da prática das relações de produção compatíveis com a ocupação modernizadora e conservadora*” (LEAL, 1988, p. 12).

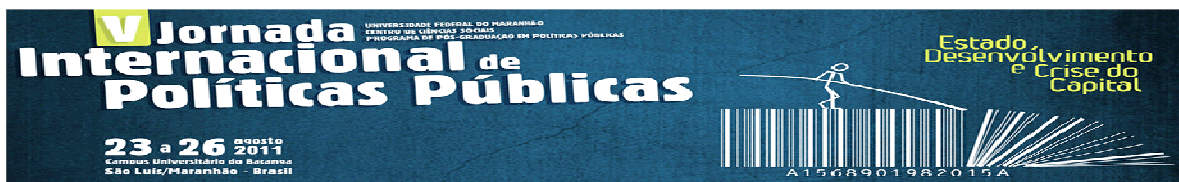
4. CONCLUSÃO

O que se verifica no exame histórico dos projetos de desenvolvimento implantados na Amazônia, é que o volume de bens e serviços produzidos na região, expresso pelo crescimento incessante do PIB nos últimos anos, não tem de forma alguma significado um desenvolvimento social para a sua população. Em atendimento às recomendações dos organismos multilaterais, os governos, em todas as esferas, ao invés de criarem emprego, implementam “*uma política pública que visa a perpetuar a indigência, o que se faz através da não produção de riqueza, como o são os gastos em vales escola, leite, refeição, gás, etc. É a produção e a reprodução de uma sociedade de indigentes, de pedintes*” (LIMA, 2006, p. 12). As políticas econômicas neoliberais, orientando as políticas públicas dos Estados de países retardatários, logram diminuir drasticamente os investimentos públicos em habitação, saneamento, educação, saúde, segurança, etc. Tomados os gastos com educação desde o governo de FHC, temos uma queda, em termos percentuais, de 5,6 % em 2001, para 5,2% em 2004 (idem). Fialho Nascimento (2006), citando dados do IBGE (2005), informa que isso se reflete nas taxas



de analfabetismo do Brasil, onde a região norte possui uma taxa de analfabetismo de 12,7%, superior à taxa de analfabetismo do Brasil que é de 11,4. A mesma autora informa que estudo inédito da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Observatório do Mercado de Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego confirma, com base nos dados do IBGE (2005), que aumentou o trabalho de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos, de 2004 para 2005. A pesquisa, que pela primeira vez incluiu a Região Norte, demonstra que cresceu, também, o trabalho infanto-juvenil na área agrícola. Estes dados reforçam o peso do componente renda na definição das condições de pobreza da população brasileira. Na região norte, segundo dados do IBGE (2010), de uma população de 7.477 (sete milhões, quatrocentos e setenta e sete) habitantes, 2.658 (dois milhões, seiscentos e cinquenta e oito) pessoas vivem na miséria, isto é, com rendimento menor ou igual a R\$ 70,00 mês. Agregando-se a esses dados as taxas de desemprego, o que se observa é o crescimento exponencial de ocupações sem carteira assinada, o que leva ao caos da informalidade do trabalho e a outras formas de luta pela sobrevivência ainda mais perversas, como o crime organizado, o tráfico de drogas, a prostituição, etc.

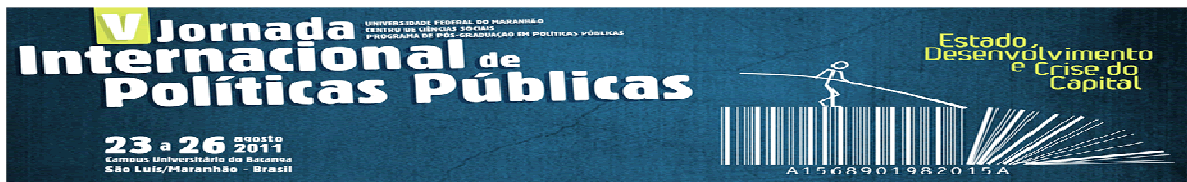
No contexto da crise capitalista global iniciada na década de 1970, as ações do Estado brasileiro – no seu caráter geral de Estado –, continuam a se dar no sentido de permitir uma ocupação e exploração insana da Amazônia. Este é o caso recente da construção da Hidroelétrica de Belo Monte, no estado do Pará, onde o Estado brasileiro, à revelia das críticas ao empreendimento e, muito especialmente, à revelia da sociedade regional, mantém sua decisão de construir a hidroelétrica “custe o que custar”. A expansão imperialista em nível global, que os partidários da pós-modernidade econômica nomeiam de globalização, acontece numa conjuntura caracterizada pela utilização de conceitos tais como reestruturação produtiva, flexibilização das relações de trabalho, busca da Qualidade Total e etc. A partir deste contexto, os partidários do pós-modernismo político defendem o ideário neoliberal do Estado Mínimo que, reatualizando seu papel, destrói as últimas estruturas de proteção social contra os efeitos devastadores da lógica capitalista. Os Estados Nacionais agem, nesse contexto, de forma a subsidiar as ações do capital, e o fazem tanto desenvolvendo ações concretas como - e necessariamente - elaborando discursos que referendam, em nível político, aquelas ações. Surgem assim as propostas de desenvolvimento regional e, mais recentemente o discurso do desenvolvimento sustentável, que não logram sequer minimizar as carências básicas da população local. Para efeito do que



nos interessa, enquanto assistentes sociais comprometidos com um determinado projeto ético-político, a apreensão dos processos em curso na Amazônia torna-se de vital importância, posto que sem ela, não se pode esperar uma intervenção qualificada, que enfrente a pauperização crescente das massas, a qual, a exemplo do quadro nacional, pode nos conduzir à barbárie.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEAUD, Michel. História do capitalismo de 1500 a nossos dias. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- FIALHO NASCIMENTO, Nádia Socorro. Amazônia e desenvolvimento capitalista: elementos para uma compreensão da “questão social” na região. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) – UFRJ, Rio de Janeiro, 2006.
- FOLADORI, Guillermo. Limites do Desenvolvimento Sustentável. Tradução de Marise Manoel. São Paulo: Editora da UNICAMP: Imprensa Oficial, 2001.
- GALEANO, Eduardo. As veias abertas da América Latina. Tradução de Galeano de Freitas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/IBGE. Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2010.
- LEAL, Aluizio Lins. Grandes Projetos Amazônicos: dois casos precursores. 1996. Tese (Doutorado em História Social) – PUC, São Paulo, 1996.
- _____. Os primeiros impactos sociais de um polo metalúrgico na Amazônia: o caso ALBRAS/ALUNORTE. Revista Ciências da Terra, n. 5, jul./ago., 1982.
- LENIN, V.I. Imperialismo: fase superior do capitalismo. Tradução de Olinto Beckerman. São Paulo: Global Editora, 1982.
- LIMA, Carlos Alberto Ferreira. Crise do Capitalismo: conjuntura nacional e internacional. Belém: ADUFPA, 2006.
- LUXEMBURGO Rosa. A Acumulação do Capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo. Tradução de Marijane Vieira Lisboa. São Paulo: Nova Cultural, 1988.



MARX, Karl. O Capital – Livro Primeiro: O Processo de produção do capital. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1998.

MÉSZAROS, István. Para além do capital: rumo a uma teoria da transição. Tradução de Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Editora da UNICAMP/BOITEMPO, 2002.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, v. 2, n. 3, jan./jul., 2001.

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

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

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Belém: SEICOM, 1992.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Violência e Grilagem. Instrumentos da aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA, 2001.

WOOD, Ellen M. Em defesa da história. Marxismo e pós-modernismo. Tradução de Ruy Jungman. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1999.