

EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL NO CEARÁ

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**Reitor**

José Jackson Coelho Sampaio

Vice-Reitor

Hidelbrando dos Santos Soares

Editora da UECE

Erasmus Miessa Ruiz

Conselho Editorial

Antônio Luciano Pontes

Eduardo Diatahy Bezerra de Menezes

Emanuel Ângelo da Rocha Fragoso

Francisco Horácio da Silva Frota

Francisco Josênio Camelo Parente

Gisafran Nazareno Mota Jucá

José Ferreira Nunes

Liduína Farias Almeida da Costa

Lucili Grangeiro Cortez

Luiz Cruz Lima

Manfredo Ramos

Marcelo Gurgel Carlos da Silva

Marcony Silva Cunha

Maria do Socorro Ferreira Osterne

Maria Salete Bessa Jorge

Silvia Maria Nóbrega-Therrien

Conselho Consultivo

Antônio Torres Montenegro (UFPE)

Eliane P. Zamith Brito (FGV)

Homero Santiago (USP)

Ieda Maria Alves (USP)

Manuel Domingos Neto (UFF)

Maria do Socorro Silva Aragão (UFC)

Maria Lírida Callou de Araújo e Mendonça (UNIFOR)

Pierre Salama (Universidade de Paris VIII)

Romeu Gomes (FIOCRUZ)

Túlio Batista Franco (UFF)

Aurineida Maria Cunha
Irma Martins Moroni Silveira
(Organizadoras)

EXPRESSÕES DA QUESTÃO SOCIAL NO CEARÁ

Expressões da Questão Social no Ceará

© 2013 Copyright by Aurineida Maria Cunha, Irma Martins Moroni Silveira

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Efetuada depósito legal na Biblioteca Nacional

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Editora da Universidade Estadual do Ceará - EdUECE

Av. Paranjana, 1700 - Campus do Itaperi - Reitoria - Fortaleza - Ceará

CEP: 60740-000 - Tel: (085) 3101-9893. FAX: (85) 3101-9893

Internet: www.uece.br - E-mail: eduece@uece.br /

editoradauece@gmail.com

Editora filiada à



Coordenação Editorial

Erasmus Miessa Ruiz

Diagramação

Samuel dos Santos Rodrigues

Capa

Sara Nicodemos

Revisão de Texto

Maria do Céu

Ficha Catalográfica

(INCLUIR NOME DA BIBLIOTECÁRIA E NÚMERO DO CRB)

SUMÁRIO

PREFÁCIO

Liduina Farias

APRESENTAÇÃO

Aurineida Maria Cunha e Irma Martins Moroni da Silveira

1 QUESTÃO SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE

Luciana Sátiro Silva, Paulo Wescley Maia Pinheiro, Renata Gomes da Costa, Tatiana Raulino de Sousa e Vanessa Saraiva Nogueira

2 ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E SERVIÇO SOCIAL NA

CONTEMPORANEIDADE: em busca de elementos centrais para uma análise crítica

Alano do Carmo Macêdo, Jonas Augusto da Silva Freitas, Lauriene Rodrigues Marreiro, Maria Auxiliadora Araújo e Rafaela Silveira de Aguiar

3 NEODESENVOLVIMENTISMO E QUESTÃO SOCIAL: reflexões baseadas em dados do Brasil e do Ceará

Epitácio Macário

4 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E SECAS NA HISTÓRIA DO CEARÁ

Andréa Bezerra Crispim, Carolina Carneiro Magalhães e Maria Cristina de Queiroz Nobre

5 QUESTÃO AGRÁRIA E LUTA PELA TERRA NO BRASIL: análise fundamentada nas categorias questão social e movimentos sociais rurais

Liana Brito de Castro Araujo e Maria Stela Accioly

6 QUESTÃO HABITACIONAL NA CIDADE DE FORTALEZA: da gênese às transformações contemporâneas no espaço urbano

Aurineida Maria Cunha

7 TRABALHO, QUESTÃO SOCIAL E SOCIABILIDADE CAPITALISTA: os sentidos da atividade remunerada para a mulher egressa do Instituto Penal Feminino Desembargadora Auri Moura Costa do Estado do Ceará
Diana Vanessa Pereira, Erlênia Sobral do Vale e Frederico Jorge Ferreira Costa

8 QUESTÃO SOCIAL E AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA
Carlos Eduardo Esmeraldo Filho e Lucia Conde de Oliveira

9 NA TRILHA DAS CONCEPÇÕES: família, juventude e políticas públicas
Maria do Socorro Ferreira Osterne

10 DESIGUALDADES RACIAIS COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL NO CEARÁ
Maria Zelma de Araújo Madeira

11 PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E QUESTÃO SOCIAL: uma análise no âmbito da educação superior
Francisca Rejane Bezerra Andrade e Grayceane Gomes da Silva

12 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL
Irma Martins Moroni da Silveira e Rafaela Sampaio de Oliveira

13 EDUCAÇÃO COMO QUESTÃO SOCIAL NO CEARÁ
Cristiane Maria Marinho

14 O ENSINO DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NA FORMAÇÃO POLICIAL MILITAR: limites da política de segurança pública
Ana Karine Pessoa Cavalcante Miranda e Maria Glaucíria Mota Brasil

PREFÁCIO

APRESENTAÇÃO

O Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social (MASS) aprovado pela CAPES em outubro de 2011, se estrutura mediante três eixos temáticos com o objetivo de assegurar uma formação acadêmica sintonizada com as questões históricas da profissão e da relação Estado e Sociedade Civil. Enquanto o eixo Serviço Social tem por finalidade compreender o significado sócio-histórico da profissão na divisão social do trabalho, a dimensão da formação acadêmica a partir dos fundamentos históricos, teóricos e metodológicos, o eixo trabalho é central tanto para a análise crítica das transformações societárias como para a apreensão da sociabilidade capitalista e seu desenvolvimento histórico. Já o eixo questão social é analisado a partir da sua gênese e dos seus desdobramentos, tornando-se basilar recuperar suas principais abordagens teóricas, assim como suas diversas expressões no Brasil e no Ceará.

A articulação dos três eixos deve-se às áreas de estudo, pesquisa e extensão do corpo docente com o intuito do fortalecimento da graduação e pós-graduação na UECE, assegurando a formação de quadros acadêmicos e profissionais com competência e compromisso com o Projeto Ético-Político do Serviço Social.

Em comemoração ao seu primeiro ano em março de 2013 o MASS lança a Série *Serviço Social, Trabalho e Questão Social*. Trata-se de coletânea cuja primeira publicação é esta de-

nominada *Expressões da Questão Social no Ceará* que tem como escopo apresentar os estudos e as pesquisas realizadas pelo corpo docente e discente do curso acrescidos da participação de pesquisadores convidados dos mestrados de Educação, Geografia, Saúde Coletiva e do Curso da Graduação em Serviço Social da UECE. O título do livro reflete a centralidade da categoria questão social, como objeto de intervenção e investigação do Serviço Social, como também, a necessidade de aprofundar a análise crítica das dimensões de totalidade e singularidade na compreensão das múltiplas expressões da questão social no Estado do Ceará, com as particularidades em Fortaleza.

A coletânea tem o mérito de articular temas relevantes enriquecidos por diferentes perspectivas teórico-metodológicas as quais se fundamentaram em criteriosas pesquisas bibliográficas e de campo, e está estruturada em quatorze capítulos assim distribuídos:

No primeiro capítulo “Questão social e Serviço Social na contemporaneidade” os/as autores/as têm como objetivo discutir sobre a questão social na atualidade, tomando como base as relações estruturais e conjunturais gestadas a partir da sociabilidade capitalista. Para isso, dialogam com os estudiosos franceses Rosanvallon e Castel e teóricos/as brasileiros/as do Serviço Social, a fim de compreender como a questão social se manifesta contemporaneamente em nossa realidade e os desafios para sua superação.

No capítulo “Estado, políticas sociais e Serviço Social na contemporaneidade: em busca de elementos centrais para uma análise crítica”, seus autores/as têm como finalidade de lançar elementos para uma discussão crítica sobre os processos que fundamentam o Estado no desenvolvimento e manutenção das políticas sociais da realidade brasileira. Para tanto, é considerada a natureza contraditória do capitalismo que, apesar de apresentar crises inerentes ao seu funcionamento, demonstra ser capaz de se organizar em ciclos históricos como estratégia de atualização.

Em “Neodesenvolvimentismo e questão social – reflexões baseadas em dados do Brasil e do Ceará”, o autor pretende interferir na discussão ao expor a evolução recente de algumas variáveis econômicas e sociais, e ao lançar questionamentos sobre as bases, limites e possibilidades da estratégia neodesenvolvimentista em curso.

No quarto capítulo “Estado, políticas públicas e secas na história do Ceará”, as autoras fazem um balanço das formas de intervenção do Estado no enfrentamento das diversas manifestações da seca como questão social no Ceará desde fins do século XIX.

O capítulo “Questão agrária e luta pela terra no Brasil: análise fundamenta nas categorias questão social e movimentos sociais rurais” evidencia o debate acerca da questão agrária no contexto do desenvolvimento do modo de produção capitalista no Brasil, discutindo a gênese do nosso desenvolvimento com ênfase no Nordeste e no Ceará. A análise se apoia na ontologia marxiana, e tem como base a reprodução social dos homens como processo contraditório numa dimensão de totalidade.

A autora do capítulo “Questão habitacional na cidade de Fortaleza: da gênese às transformações contemporâneas no espaço urbano” analisa alguns aspectos dos diferentes momentos históricos, sociais, econômicos e políticos da cidade de Fortaleza com o escopo de capturar suas particularidades compreendidas a partir dos traços constitutivos da sua gênese às principais transformações contemporâneas no espaço urbano que tem engendrado um processo de urbanização alicerçado na contradição entre modernização e pobreza.

Logo na sequência, o capítulo “Trabalho, questão social e sociabilidade capitalista: os sentidos da atividade remunerada para a mulher egressa do Instituto Penal Feminino Desembargadora Auri Moura Costa do Estado do Ceará” discute a configuração da atividade remunerada para as mulheres presidiárias em cumprimento de regime semiaberto assistidas pelo Núcleo de Assistência ao Presidiário e Apoio ao Egresso da Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado do Ceará.

Já o oitavo capítulo “Questão social e as pessoas em situação de rua” tem como objetivo tecer algumas reflexões acerca das características da população em situação de rua, alicerçadas em estudos realizados no município de Fortaleza-CE, tanto em abrigos e em outras instituições governamentais e não governamentais como também na rua propriamente dita. Com esta finalidade, busca dialogar com os resultados oriundos desses estudos e com outras pesquisas desenvolvidas acerca dessa temática.

Em “Na Trilha das Concepções: família, juventude e políticas públicas”, a autora procura retratar os dilemas conceituais embutidos nas noções de família e juventude. Segundo entende, subjacente a toda política sempre existirá uma noção determinada, tanto dos sujeitos aos quais se destina como das suas problemáticas.

No décimo capítulo “Desigualdades raciais como expressão da questão social no Ceará” são apresentados elementos da desigualdade racial, do protesto e da resistência da população negra como expressão da questão social no Brasil. Cabe compreender a articulação entre questão social, classe e relações raciais, pelo peso significativo do racismo e da discriminação de negros e negras, em particular, na realidade cearense.

Por sua vez, no capítulo “Pessoas com deficiência e questão social: uma análise no âmbito da educação superior”, as autoras tentam compreender o processo de inclusão de estudantes com deficiência no ensino superior no Brasil, apoiadas em uma análise na Universidade Estadual do Ceará. Neste ensino o número de estudantes com algum tipo de deficiência é reduzido, em decorrência do não acesso a níveis básicos de educação, bem como da não acessibilidade pedagógica e física das universidades para atender este público.

No décimo segundo capítulo “A Política de Assistência Social no enfrentamento da questão social”, as autoras inicialmente, fazem uma leitura acerca da realidade brasileira e do Ceará por meio de uma análise das estatísticas de organismos

oficiais, como alicerce para pensar a questão social e a assistência social; projetam, em seguida, a assistência social em sua ultrapassagem da benesse para o direito, e, por fim, abordam a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/SUAS), enfatizando a proteção básica e o CRAS em sua função de gestor e dinamizador da rede socioassistencial ante a questão social identificada nos territórios de abrangência.

O capítulo “A educação como questão social no Ceará” tem por objetivo tecer um breve histórico da educação no Ceará como uma questão social. Ou seja, mostrar, de forma sistemática e resumida, a história da educação no Ceará, sempre em um contexto social de intervenção ou ausência do poder público, seu atravessamento pelas ideologias do poder econômico, as intervenções sofridas pelas parcerias ou ausência de parceria entre Estado e Município/s, o favorecimento de grupos sociais em detrimento de outros a partir de políticas públicas educacionais e, dentre outras questões, a inserção da educação cearense no âmbito do capital contemporâneo.

No último capítulo “O ensino de mediação de conflitos na formação policial militar: os limites da Política de Segurança Pública”, as autoras colocam em discussão a formação profissional do policial militar e sua interface com a mediação de conflitos (por meio da análise da disciplina Eficácia pessoal e mediação de conflito), tomando como unidade amostral o Curso de Formação de Soldados de Fileiras da Polícia Militar do Ceará, turma do ano de 2007. Ao longo desta discussão, o relato dos Policiais Militares (PMs) – Ronda do Quarteirão – formados nessa turma, traz à tona os avanços e, sobretudo, os muitos limites de uma breve formação.

Diante de uma produção acadêmica plural, crítica e profícua, esperamos contribuir para despertar o interesse de professores, alunos, pesquisadores e profissionais que buscam compreender a questão social e suas múltiplas expressões no Ceará. A nosso ver, esta obra poderá estimular a continuidade de estudos e pesquisas para futuras publicações de temas tão complexos e relevantes.

Por fim, agradecemos a colaboração dos órgãos de fomento, em especial, da CAPES, por meio da verba do PROAP de 2012, e da Universidade Estadual do Ceará, que possibilitaram a publicação desta coletânea. Destarte, registramos a contribuição dos professores e pesquisadores dos seguintes órgãos: Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social (LASSOS); Laboratório de Pesquisas e Estudos em Serviço Social (LAPESS); Laboratório de Estudo e Pesquisa em Direitos Humanos, Cidadania e Ética (LabVida); Observatório de Juventude, Educação Profissional e Trabalho (JEPTRAS); Observatório de Políticas Públicas: Banco de Dados sobre a Violência Contra a Mulher no Estado do Ceará (Observem); Núcleo de Políticas Sociais (NUPES); Centro de Estudos do Trabalho e Ontologia do Ser Social (CETROS) e Núcleo de Estudos e Pesquisas em Afrobrasilidade, Gênero e Família (NUAFRO).

Que este livro estimule a produção de estudos e pesquisas sobre a realidade do Ceará e do Brasil e que possamos, coletivamente, contribuir para o processo de construção de outra sociabilidade, pois:

“Eu sou de uma terra que o povo padece
Mas não esmorece e procura vencer.
Da terra querida, que a linda cabocla
De riso na boca zomba no sofrer
Não nego meu sangue, não nego meu nome
Olho para a fome, pergunto o que há?
Eu sou brasileiro, filho do Nordeste,
Sou cabra da Peste, sou do Ceará”.

Patativa do Assaré
As organizadoras

QUESTÃO SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE¹

*Luciana Sátiro Silva,
Paulo Wesclley Maia Pinheiro,
Renata Gomes da Costa,
Tatiana Raulino de Sousa,
Vanessa Saraiva Nogueira.*

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo refletir teoricamente sobre o debate em torno da categoria questão social, dividindo a problematização em dois momentos: a originada das considerações francesas dos estudiosos Robert Castel e Pierre Rosanvallon e posteriormente, a produção brasileira sobre a temática, mediante um debate profícuo entre autores, todos/as assistentes sociais, a conhecer: Alejandra Pastorini, Carmelita Yazbek, José Paulo Netto, Marilda Iamamoto e Potyara Pereira.

A importância dessa discussão diz respeito ao fato de a questão social ser o elemento que dá concretude à profissão; sua compreensão e análise são estruturadoras dos conteúdos da formação e atuação profissional, passando a se situar no universo temático do Serviço Social, assinalando elementos reveladores das condições sociais, econômicas e culturais em que vive a classe trabalhadora na sociedade capitalista.

¹ Este capítulo foi elaborado por alunas/os do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social (MASS) da Universidade Estadual do Ceará (UECE), sob orientação das professoras doutoras Aurineida Maria Cunha e Irma Martins Moroni da Silveira.

A compreensão da sociedade capitalista requer um trato teórico que tenha por horizonte uma visão de totalidade, a qual permite compreender especificidades dos fenômenos, articulando-as com a universalidade dos fatos. Assim, possibilita o entendimento de que o modo de produção capitalista está intrinsecamente ligado aos processos de intensa socialização da produção pelo trabalho e concomitante apropriação desta riqueza produzida, ou seja, a mais-valia acumulada pela árdua jornada de exploração da força de trabalho.

Essa oposição entre os sujeitos, os/as possuidores/as dos meios de produção e os/as que vendem sua força de trabalho, ocasiona disparidades econômicas, sociais, políticas e culturais, engendrando situações sociais contraditórias, alimentando o fenômeno da desigualdade social. A relação expressa pelo capitalismo entre o capital e o trabalho traz mediações específicas para a formação do que consideramos questão social.

É com base no trabalho no capitalismo que se estabelece a possibilidade de as pessoas alcançarem *status* de consumidoras – posição necessária também à realização da mais-valia na esfera da circulação de mercadorias. Com efeito, este mesmo sistema que impõe um cotidiano esmagador de trabalho, requer – no tocante às suas leis de acumulação e contradições imanentes – criar uma população relativamente supérflua e à mercê da necessidade de reprodução do capital: uma massa de trabalhadores/as desempregados/as ou subempregados/as, à qual Marx (1985) denominou de exército industrial de reserva.

Este quadro produzido pela sociedade burguesa, desde sua consolidação em meados do século XIX, transcorre historicamente no seio social e deixa resquícios irreversíveis de pobreza e miséria absoluta. Diferente da pobreza que predominou até o século XVIII, o pauperismo emergido na Europa nos anos de 1830 caracteriza-se pela formação de uma massa de trabalhadores/as pobre, faminta e em busca do engajamento em qualquer atividade que lhe proporcionasse o mínimo de subsistência.

Assim, as contradições estabelecidas pelas revoluções burguesas contribuíram para as insurgências e organização desses/as trabalhadores/as, na mesma medida em que o capital se acumula e se expande. Do reconhecimento organizativo como classe, a situação de pobreza e miséria do/a operariado/a surge dando ao pauperismo uma conotação política, como questão social – expressão inicialmente vinculada às discussões das alas e do pensamento conservador². A organização do/a proletariado/a, ao contestar e tornar pública a forma de exploração intensa desse sistema, representava um risco para a manutenção da ordem social e continuidade da expansividade do modo de produção capitalista.

Compreender essas determinações históricas da consolidação do sistema capitalista é fundamental para se perceber que, ao se indagar sobre o que é a questão social contemporânea, ante o fato inquestionável das situações extremas de pobreza, esbarra-se na trajetória histórica de produzir a vida humana.

Dessa maneira, propõe-se que as análises acerca da questão social devem estar imbricadas com o percurso histórico do capitalismo e sua maneira de desenvolver-se e, principalmente, acumular-se, porquanto as expressões da questão social estão intimamente vinculadas ao surgimento e fortalecimento desse sistema, que incidirá sobre as manifestações dessa questão social, gestando outras manifestações sociais, e não, como defende, por exemplo, Castel (1998), uma nova questão social.

Ante essa realidade, este capítulo buscou dialogar com os/as autores/as franceses e brasileiros/as sobre a questão social, seus fundamentos históricos, suas particularidades na contemporaneidade e seu protagonismo dentro do debate atual do Serviço Social.

² Sobre o surgimento e apropriação da expressão questão social, Netto acentua que “a partir da segunda metade do século XIX, a expressão ‘questão social’ deixa de ser usada indiscriminadamente por críticos sociais de diferenciados lugares do espectro ideo-político e ela desliza, lenta mais nitidamente, para o vocabulário próprio do pensamento conservador”. (2001, p. 43).

2 ROBERT CASTEL E PIERRE ROSANVALLON: o debate sobre a questão social

As agudas mudanças na dinâmica do capital nas últimas décadas do século XX, após a crise nos anos de 1970 trouxeram rebatimentos múltiplos nas relações sociais vigentes por via direta da reorganização da produção referendada no modelo toyotista, do advento da acumulação flexível, do avanço da mundialização da economia, chegando também nas determinações do Estado com sua faceta neoliberal. Sobre esse fenômeno, destacamos as posições de Antunes:

Novos processos de trabalho emergem, onde *cronômetros* e a *produção em série e de massa* são “substituídos” pela flexibilização da produção, pela “especialização flexível”, por novos padrões de busca de produtividade, por novas formas de adequação da produção à lógica do mercado. [...] Vivem-se formas transitórias de produção, cujos desdobramentos são também agudos, no que diz respeito aos direitos do trabalho. Estes são desregulamentados, são flexibilizados, de modo a dotar o capital do instrumental necessário para adequar-se à nova fase. (2011, p.24).

Todo esse aparato voltado a dar fôlego à acumulação capitalista teve impactos diretos e indiretos no mundo do trabalho, na noção dos direitos sociais historicamente conquistados e no modo de organização do Estado. Isso se materializou no aumento do desemprego estrutural, na precarização do trabalho, na diminuição das garantias sociais e das suas funções no âmbito das políticas sociais com procedência da lógica neoliberal, na qual:

Ao Estado, o novo estágio da acumulação capitalista requereu contrarreformas no sentido de privatizar o fundo público

de diferentes e criativas formas, dentre as quais [...] redefinição do campo de atuação das políticas sociais como atividades não exclusivas do Estado de modo a torná-las serviços privados, esferas passíveis de comercialização, de criação de novos negócios e de intensificação dos já existentes (por exemplo, a saúde, a previdência e o ensino privado) com subsídios do fundo público [...]. (ALENCAR; GRANEMANN, 2009, p.165).

Ademais, outros artifícios também foram estabelecidos pelo Estado neoliberal, como: a privatização; a diminuição e focalização do fundo público destinado às políticas sociais para a parcela populacional mais pauperizada; as políticas de isenção fiscal para os conglomerados multinacionais; e a radicalização da absorção da lógica financeira imposta pelos organismos internacionais.

Esse conjunto de impactos e suas dimensões socioeconômicas são arregimentados e retroalimentados nas esferas políticas, ideológicas e teóricas, principalmente com o crescimento das correntes que promulgam o fim da sociedade do trabalho³, da perda da centralidade das classes sociais e do surgimento de supostos novos paradigmas para o entendimento das manifestações sociais oriundas da sociedade do capital.

Efetivamente, o debate referente a uma “nova questão social” ou abordando diversas “questões sociais” ganha considerável espaço com incidência também no debate brasileiro e no Serviço Social, vai, pois ao encontro das perspectivas que buscam a análise da contemporaneidade em consonância com os pilares do modo de produção capitalista, agora metamorfoseado, tornado complexo, mas sem desenvolver mecanismos de superação das suas contradições fundamentais.

³ Para o aprofundamento deste debate, indicamos o texto de Teixeira e Frederico (2008) que faz um panorâmico diálogo com autores como André Gorz, Claus Offe e Jürgen Habermas, trazendo suas perspectivas teóricas e retratando a contraposição com base no viés marxista, demonstrando claras lacunas na afirmação da perda da centralidade do trabalho.

Esse debate apareceu com destaque no pensamento dos teóricos franceses Pierre Rosanvallon (1998) e Robert Castel (1998), fortalecendo o pensamento atinente à existência de uma nova questão social a partir da crise do Estado-providência (ROSANVALLON, 1997), crise da sociedade salarial (CASTEL, 1998), bem como a discussão de expressões como “integração social”, “inserção social”, “exclusão social”, “vulnerabilidade social”, entre outras.

De acordo com Pastorini (2010), esse debate se espalhou na Europa e nos EUA no final dos anos de 1970 e início de 1980, uma vez que o Estado de Bem-Estar Social adentrou a crise e o que era considerado fenômeno isolado, como a pobreza e o desemprego, passou a se alastrar em inúmeros contextos sociais, atingindo parte significativa da população. Esse fato que fundamentou a existência dessa suposta nova questão social.

Rosanvallon (1998) parte justamente dessa crise e seus rebatimentos para defender o surgimento de uma nova questão social, fundamentada em um modelo inédito da pobreza, capilarizada e expressa em vários formatos, como o exemplo da exclusão social. Segundo ele:

A “Questão Social” a expressão criada no final do século XIX, refere-se às disfunções da sociedade industrial emergente. Os dividendos do crescimento e as conquistas das lutas sociais tinham permitido transformar profundamente a condição do proletário daquela época. O desenvolvimento do Estado da Providência quase chegou a vencer a antiga insegurança social e a eliminar o medo do futuro. Ao fim dos “Trente Glorieuses”, terminada a década de 1970, a utopia de uma sociedade livre das necessidades, de um indivíduo protegido contra os principais riscos da existência, parecia estar ao alcance. (ROSANVALLON, 1998, p.23).

O autor aprofunda seu pensamento com apoio na crise do Estado-Providência dentro das esferas do seu financiamento, do alicerce político e ideológico e, por último, no seu conceito filosófico. Isso culminou no esgotamento da proteção social calcada no “risco coletivo”, a requerer uma superação desse modelo para um ativo, particularizado e que afirmasse novos formatos de solidariedade e uma nova concepção de direitos sociais.

Rosanvallon (1998) argumenta a necessidade de um suposto distanciamento do binômio privatização/estatização, e defende a ideia de ser substituída pela socialização, automização e descentralização. Tal ideia, para Pastorini (2010), em contraposição ao referido autor, significa também a desresponsabilização do Estado e o fortalecimento do terceiro setor, porquanto que cada pessoa deveria se responsabilizar pela busca dos meios que lhe dariam condições de mudar os problemas vivenciados.

Esse modelo de Estado, ainda segundo Pastorini (2010), desconsidera as contradições das classes sociais, individualiza os problemas e as possíveis soluções, para essa consideração, também exposta por Yamamoto (2011) ao ressaltar que para Rosanvallon (1998):

[...] A sociedade é vista como um entrelaçamento instável de posições individuais e de múltiplas classificações econômicas, sociais e profissionais [...] o que fundamenta a existência de uma nova questão social é a negação da existência das classes sociais, a naturalização da desigualdade social, cujas manifestações são deslocadas para a esfera da gestão social. A sociedade é isenta de responsabilidades na produção da questão social, cujas raízes devem ser identificadas nas diferenças das biografias individuais. (2011, p. 180-181).

O historiador francês Rosanvallon defende o argumento segundo o qual impropriedade o tratamento destinado aos/as excluídos/as socialmente como categoria de classe, pois estes não formariam uma classe: “Seriam uma não-classe, sendo, portanto, irrepresentáveis”. (1998, p. 155). Dessa maneira, sugere redefinir a função do Estado que se destinaria a favorecer o desenvolvimento da cidadania mediante a criação de um contrato social baseado no compromisso da solidariedade da população.

Nessa ótica, Rosanvallon (1998) não concentra suas análises em consonância com as determinações sociais e econômicas do capitalismo, seu pensamento volta-se para aspectos políticos e culturais superficiais do ponto de vista da trajetória metodológica e do horizonte abordado, culminando num conceito singularizado da resolução dos problemas, sem deixar de lado a visão hegemônica de cunho gerencial e administrativo da questão social. Supõe, pois, medidas paliativas, assim expressas por Yamamoto:

Trata-se de um direito individualizado, que supõe o empenho pessoal do beneficiário em participar em atividades de inserção e o compromisso da coletividade, que propõe as atividades de inserção de acordo com as necessidades. Substitui-se a universalidade abstrata dos meios, pela busca prática dos resultados. A justiça é entendida como uma arbitragem social, uma deliberação democrática: a busca de um caminho comum no emaranhado de preferências individuais, escalas de valores e conceitos (2011, p. 180).

A presença corriqueira da noção de responsabilidade individual, de inserção social e a fluidez das propostas de efetivação desse “Estado-Providência ativo” destaca questões basilares do aumento das contradições sociais, corroborando a ordem vigente, ao suspender as manifestações da questão social das relações sociais historicamente constituídas, sublinhadas na exploração de uma classe social por outra.

As críticas destinadas a Rosanvallon fundamentam-se no fato de esse autor analisar a questão social sem questionar as razões da sociedade capitalista, fixando-se em pensar uma solução para a nova questão social. Assim, o Estado deveria primar pelo bem comum, percebido de maneira abstrata, que naturalizaria as classes sociais e a desigualdade.

Ainda no âmbito do debate francês sobre a questão social, Castel, com um prisma de análise mais profundo de forte cunho durkheimiano, compreende a sociedade francesa com amparo na integração e desfiliação das pessoas, tendo como norte compreensivo para a questão social o desmonte da sociedade salarial vigente até meados de 1970. Conforme acentua “[...] da sociedade pré-industrial à sociedade pós-industrial, opera-se, assim, uma reviravolta total. A vulnerabilidade nasce do excesso de coerções, enquanto, agora, aparece suscitada pelo enfraquecimento das proteções”. (1998, p. 45).

O autor baseia seus estudos na sociedade salarial. Ao entender o lugar dos sujeitos pelo assalariamento, realiza uma análise da evolução da questão social, evidenciando cada período histórico, sem, no entanto, salientar a historicidade, as contradições, as rupturas e permanências que estes trazem. Desse modo, concentra-se na coesão e obscurece a elaboração socioeconômica fundante no advento da sociedade moderna que se hegemoniza por determinantes específicos do seu bloco histórico.

Para Castel⁴, a crise da sociedade salarial é expressa com base nas seguintes dimensões: a desestabilização dos estáveis, substituindo a estabilidade no trabalho pela incerteza; a precariedade das condições de trabalho, acentuando a perda dos direitos trabalhistas, o que enseja a vulnerabilidade social; e o desemprego em massa e de longa duração, em razão do déficit de lugares ocupáveis no interior da estrutura produtiva.

4 Castel evidencia seu entendimento na realidade francesa em uma palestra que proferiu no Brasil da “[...] incapacidade de construir uma exposição a partir da realidade brasileira [...] a situação que conheço melhor, ou seja, a situação na Europa Ocidental e, particularmente, na França”. (CASTEL, 2000, p. 235-236).

Dessa maneira, o sociólogo francês defende a coesão social, a reinvenção do Estado Social, mas sem a repetição dele, buscando novas ações voltadas a desburocratizar passíveis de garantir medidas de inserção de forma reativa, concentrando-se, sobretudo, na integração dos sujeitos fermentada por via do trabalho, tratando a anômica conjuntura trazida pela ausência de emprego que produz o isolamento social. Assim:

O trabalho assalariado é uma produção externalizada, para o mercado, isto é, para qualquer um que possa entrar no quadro de uma troca regulada. Confere uma utilidade social geral às atividades “privadas”. O salário reconhece e remunera o trabalho “em geral”, isto é, atividades potencialmente úteis para todos. Assim, na sociedade contemporânea, e para a maioria de seus membros, é o fundamento de sua cidadania econômica. Também está no princípio da cidadania social: esse trabalho representa a participação de cada um numa produção para a sociedade e, portanto, na produção da sociedade. É assim o ponto médio concreto sobre o qual se constroem direitos e deveres sociais, responsabilidades e reconhecimento, ao mesmo tempo em que sujeições e coerções. (CASTEL, 1998, p.581).

Por isso, para garantir a sociedade salarial e a coesão social é preciso, que o Estado intervenha, sobretudo ao destinar suas ações primordialmente para a população mais pobre, assumindo a necessidade de reordenamento das ações. Com efeito, Castel explicita também uma preocupação centrada na reorganização e administração da ordem e não na superação das contradições sociais.

É no âmbito desta realidade que o autor traça as características dessa questão social, salientando como primordial o (re) aparecimento das nomenclaturas referentes à nova pobreza. As principais terminologias usadas pelo estudioso para analisar as pessoas e as expressões dessa pobreza são: “anomia”; “des-

filiação”; “inempregáveis”, “os socialmente vulneráveis”; e, por fim, “os supranumerários”, ou seja, indivíduos que foram apartados das proteções do emprego e da sociedade salarial.

Castel critica o termo exclusão em virtude da provável dualidade de sua interpretação e utiliza o vocábulo “desfiliação” para tratar da “desordem social”. Sugere, ainda, as palavras precarização, vulnerabilidade e marginalização. Dessa forma, a expressão desfiliação em massa para referir-se a uma nova problemática social, a qual precisa ser enfrentada não com foco em uma nova ordem societária, mas por meio de inovadoras estratégias de inserção e reformas do Estado Social.

O referido pensador adverte para a noção de que marginalidade tem gênese no desligamento das pessoas perante a crise do assalariamento e na forma de vínculo social ou inserção social obtida. Nessa dupla desfiliação, diferencia três formas de degradação que, agrupadas, originam três zonas: “zona de integração (trabalho estável e forte inserção relacional); zona de vulnerabilidade (trabalho precário e fragilidade dos apoios relacionais); e zona de desfiliação (ausência de trabalho e isolamento relacional)”. (1998, p. 23).

Com suporte nessas subdivisões, a zona de vulnerabilidade é aquela onde se inserem os desfiliação por estarem em situações de risco social. Sempre haverá pessoas nessa zona-limite entre a integração e a desfiliação. “A vulnerabilidade social é uma zona intermediária, instável, que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade”. (1998, p. 24).

Fazem parte dessa zona de vulnerabilidade social, que alimenta a caridade e o assistencialismo, na grande maioria, pessoas fora do mercado de trabalho, com pouco nível de instrução, pessoas com deficiência e acostumadas a receber auxílio e assistência de vários grupos sociais. Ao fixar os sujeitos nessa zona, impede o aumento da tensão entre a demanda por integração e a possibilidade de desfiliação. A tensão permanece suportável e retroalimenta o assistencialismo.

De acordo com a mesma fonte, novos fenômenos aparecem com base em metamorfoses de questões antigas, associadas ao desemprego intenso. Segundo afirma, que a centralidade das relações sociais se constitui no trabalho, necessitando resolver essas novas questões arrimado na inserção e inclusão social dos desfiliaados em programas de renda mínima.

Dessa maneira, como entende, é indispensável a integração para fortalecer a sociedade e garantir a coesão social, a ser mantida pelas ações do Estado com base no contrato social. Este Estado, no entanto, não é o Estado-Providência como entendido pelo francês Pierre Rosanvallon, nem de Bem-Estar Social, proposto pelo economista inglês John Maynard Keynes, mas sim, o Estado Social que intervém mediante políticas sociais para assegurar a coesão, pois esta, quando abalada, favorece a ocorrência de violência e miséria.

Ao não trazer os fundamentos da questão social, Castel admite sua gênese e transformação com origem nas crises sociais não apenas atrelada à maturidade da sociedade moderna, entendendo-a como elemento desafiador da coesão de qualquer modo de sociabilidade, isto é:

A “questão social” é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que, em termos políticos, se chama uma nação) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência. (1998, p. 30).

Por isso, o autor desconsidera as especificidades geradoras desse conjunto de expressões inéditas da sociedade organizadas em torno de classes sociais antagônicas, da propriedade privada dos meios de produção, da exploração da força de trabalho e da busca perene pela ampliação do lucro.

Na perspectiva de Pastorini (2010), a forma como Castel (1998) aborda a questão social exprime uma visão fragmentada

das lutas, na qual as diferenças de raça, sexo, etnia, geração e diversidade sexual não estariam vinculadas à exploração capitalista. Tal forma, portanto, é analisada fora da estrutura de classe.

Em suas similitudes e diferenças, Castel e Rosanvallon, com suas análises específicas, revelam características da contemporaneidade, sem, no entanto, envolver devidas as mediações para o entendimento, desde uma visão crítica profunda de totalidade da questão social, o que se expressa nas controvérsias sobre suas obras quanto aos limites e possibilidades das suas defesas teóricas.

Com acentua Mota (2010) ao compreender as particularidades da questão social sua percepção requer, partir das condições de vida e trabalho do enorme contingente de pessoas situadas, à margem da produção e do usufruto da riqueza socialmente produzida, pois a desigualdade social é inerente ao desenvolvimento do capitalismo e das suas forças produtivas. Ao se entender o desenvolvimento do sistema capitalista, perceber-se-á que não existia uma nova questão social, mas a radicalização desta, com adoção de outras formas que primam pela acumulação do sistema.

É nesse fundamento que se concentram as divergências do debate crítico dentro do Serviço Social brasileiro ao reafirmar a inexistência de uma “nova questão social” ou de várias questões sociais, mas, fundamentando-se naquilo que produz e reproduz as desigualdades, cerne revelado na lei de acumulação capitalista evidenciada no pensamento marxiano, assim exposto por Netto:

[...] revela a anatomia da “questão social”, sua complexidade, seu caráter de corolário necessário do desenvolvimento capitalista em todos os seus estágios. O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios deste desenvolvimento produzem diferentes manifestações da “questão social”;

esta não é uma sequela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A “questão social” é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo. (2001, p.45).

Destarte, é fundamental determinar a superação do olhar raso que, porventura, possa rodear as argumentações, desconsiderando as mudanças conjunturais e estruturais, situando suas diversas manifestações como problemas sociais isolados ou ainda partindo para o polo oposto, desde uma visão genérica, apresentando a questão social “[...] esvaziada de suas particularidades históricas, perdendo o movimento e a riqueza da vida [...]”. (IAMAMOTO, 2011, p. 164).

Isso denota que o sistema capitalista, em sua raiz contraditória, ampliada nas transformações com o advento do Estado neoliberal, com o ataque aos direitos sociais, o crescente apelo pelo trabalho informal, o crescimento tecnológico sob uma ótica mercadológica e o protagonismo do mercado financeiro estrangulando o setor produtivo, determina condições sociais para o agravamento de expressões diversas desse conjunto de elementos que acirram as desigualdades.

É essa a tônica determinante da necessidade de ir à raiz dos elementos constitutivos das contradições contemporâneas dentro da visão crítica reafirmada por esses e outros autores do Serviço Social, buscando a radicalidade do aparato teórico-metodológico e ético-político que fundamenta o trabalho da profissão.

Ante o exposto, o debate acerca da questão social precisa considerar a realidade historicamente determinada. Cabe-lhe perceber sua mudança permanente, por intermédio dos processos sociais, das múltiplas determinações desses processos e suas relações com a totalidade social, que é viva, dinâmica e contraditória.

3 DEBATE DA QUESTÃO SOCIAL NA PRODUÇÃO LITERÁRIA DO SERVIÇO SOCIAL BRASILEIRO

Para falar em questão social na contemporaneidade, é essencial apreender os determinantes da sociabilidade capitalista como elementos que estabelecem uma realidade contraditória e que, por isso, como bem exprime Netto (2001)⁵ exigem um olhar crítico, reflexivo e desvelador, que se aproxime com profundidade das conjecturas que organizam a acumulação de riqueza e a exploração do trabalho e que suplantem a ideia de naturalização da pobreza, haja vista ser esta inerente ao modo como se produzem e reproduzem as relações sociais nesta sociedade. O debate contemporâneo de estudiosos/as sobre as relações sociais no capitalismo monopolista pauta-se na forma de analisá-lo com substrato em perspectivas diferenciadas. Nessa discussão, esses autores se fundamentam em diversas correntes filosóficas e sociológicas como forma de princípios para compreender essas manifestações em sua totalidade.

Não diferente, a categoria questão social apresenta conceitos e leituras variadas acerca das suas expressões e mudanças no mundo, sobretudo a partir de 1970, marco cronológico do início da crise estrutural do capital, o qual, com o incremento da tecnologia e robótica no modo de produção, intensifica a substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto, ocasionando condições de desigualdade social ainda não vivenciadas.

Nesse âmbito, alguns autores problematizam a possibilidade de uma nova questão social, como já discorremos em face dessas alterações na sociedade. Em contraposição, outros/as estudiosos/as asseveram que não há uma nova questão social e sim outras formas de expressão do pauperismo originadas da relação contraditória do capital-trabalho formada na gênese do capitalismo.

⁵ A título de informação, no decorrer de todo este capítulo são empregadas aspas nas utilizações da expressão questão social em Netto e itálico quando referenciado em Iamamoto, haja vista que esses autores assim o usam em suas obras.

Nesta seção, analisaremos como esta discussão se desenvolve na contemporaneidade, suas implicações para as relações sociais, e as colocações mais atuais para a atuação do Serviço Social brasileiro mediante as reflexões encontradas em suas obras.

Ressaltamos, contudo, o fato de que inexistir unicidade no tocante à compreensão da questão social, embora se reconheça haver uma posição que majoritariamente é referenciada quanto à sua centralidade para o Serviço Social, fomentando seu direcionamento teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo.

A questão social determinada pela conjuntura atual do capitalismo, baseada na reestruturação produtiva, promove manifestações e expressões mais radicalizadas da exploração do trabalho humano – condição esta vivenciada desde a formação do sistema capitalista. Nessa ordem societária, a pobreza, a miséria e a desigualdade assumem formatos mais profundos como expressões de classe, gênero, raça, etnia, geração e diversidade sexual até então pouco problematizadas na cena pública.

Iamamoto (2011) recupera as discussões dos conceitos marxianos de *classe em si e de classe para si*, principalmente quando aborda o momento de organização dos/as trabalhadores/as nos sindicatos europeus em 1848. Destaca, dessa forma, que eles nasceram com força, embora diminuta, como representação da organização de classes e da luta contra a exploração capitalista. Nesse momento de aquecimento nos movimentos a favor de garantias de direitos trabalhistas, os/as trabalhadores/as passaram a exercitar a percepção de consciência de classe em cenário mundial.

Por ter sido pioneiro no processo de produção de indústrias, o Continente Europeu, apresentou importantes ações de manifestações e organizações políticas dos seus/suas trabalhadores/as. Observamos isso tanto pelas ações quanto pela publicação de semanários, manifestos e obras, dentre as quais ressaltamos o Manifesto Comunista de Marx, que traz evidentes posicionamentos políticos de ruptura com a socieda-

de capitalista e propõe a organização dos/as trabalhadores/as. Segundo Iamamoto, é em face deste contexto que o Manifesto Comunista termina com a frase “trabalhadores de todo o mundo, uni-vos”. (IAMAMOTO, 2011, p. 187)

Em resposta às manifestações da questão social vivenciadas na Europa no final do século XVIII e início do século XIX, o Estado se posiciona a princípio com fortes ações de repressão contra os/as trabalhadores/as como forma de manutenção e controle dos/as trabalhadores/as, porém percebemos a emersão de incipientes ações de políticas sociais, com o propósito de responder suas reivindicações não mais apenas por via da repressão.

Assim, a política social surge da relação entre as lutas dos/as trabalhadores/as na defesa dos seus direitos e da resposta do Estado e classe burguesa em atendimento às inúmeras mobilizações decorrentes da sua organização. O percurso histórico possibilita reflexões sobre a correlação de forças entre trabalhadores/as e Estado no desenvolvimento das políticas sociais ao longo dos anos.

Mediante uma análise sucinta baseada em Iamamoto (2011), podemos dizer que, após a Segunda Guerra Mundial, existe um momento com algumas particularidades da sociedade capitalista. Segundo a autora acentua nos anos de 1960 se inicia a crise do capitalismo monopolista, com seu auge nos anos de 1970, período característico da financeirização da economia. Em suas análises, Netto (2007) enfatiza a crise da economia capitalista como decorrência indissociável do próprio modo de produção nesse sistema, razão por que, em cada um dos estágios do capitalismo, haverá sequelas diferentes da questão social.

Notadamente no último século, o mundo vivencia as principais mudanças ocorridas no modo de produção capitalista, a conhecer: concretização da ideologia neoliberal; traços da reestruturação produtiva⁶; financeirização do capital com o

⁶ A reestruturação produtiva, desde o modelo de produção toyotista, contribui para a precarização da situação dos/as trabalhadores/as na medida em que nesse processo a produção é bastante heterogênea, os estoques são reduzidos e há forte

grande fluxo de capitais por meio das bolsas de valores mundiais; o desemprego estrutural; acentuação das desigualdades sociais; e miséria, dentre outros.

Em adição a esses fatores, os organismos financeiros internacionais vinculam-se aos Estados nacionais, com vistas à apropriação do espaço mundial em virtude da exploração dos mercados financeiros, ou do deslocamento de grandes empresas a países em desenvolvimento com características de isenções fiscais, menores custos de produção e salários, atribuindo um caráter global à produção e ao consumo de todos os países.

Dessa forma, a mundialização do capital altera as condições de vida e de trabalho, na medida em que seus impactos não apenas se verificam na economia, mas influenciam também a organização socioeconômica, política e cultural da sociedade. O modo de produzir, distribuir e acumular bens materiais, atrelado à relação de produção e reprodução do capital, também é transformado nesse processo, acentuando a concentração de renda e a pobreza.

Consequentemente, ampliam-se as desigualdades sociais inerentes à conjuntura capitalista, numa clara relação entre ampliação da riqueza e contraditoriamente, do pauperismo. Essa relação de incongruência acentua-se ao longo do século XX, quando ocorreu elevado desenvolvimento da ciência, tecnologia e a melhoria na qualidade de vida para uma minoria, ao lado do aumento da pobreza e miséria da classe trabalhadora, a qual representa a maioria da população. Em decorrência, foram estabelecidas duas esferas cada vez mais diferenciadas, embora diretamente relacionadas e interdependentes.

Conforme o destaque expresso em Iamamoto (2011), de que, mesmo nesse panorama com aparência de ser diferente da gênese capitalista, as manifestações contraditórias do capitalismo não perdem o fundamento da questão social proveniente na relação capital-trabalho, origem da sua formação. Eviden-

tendência à terceirização. O toyotismo expressa uma forma particular de expansão do capitalismo monopolista do Japão, e que foi incorporado por outros países, cujos principais traços são: produção flexível, existência de grupos ou equipes de trabalho e utilização crescente de microeletrônica e produção informatizada. Sobre este assunto, aprofundar em Antunes (2002).

temente, com as crises contemporâneas inerentes ao modo de produção capitalista, este elabora novas estratégias, revelando o entendimento de uma aparente nova questão social.

Destarte, cabe relevar o fato de que Iamamoto (2011) analisa e conceitua questão social não apenas como mera distinção entre ricos e pobres, pois se trata de um “caráter de classe específico”, que constitui relações sociais sob a hegemonia do capital; logo, é fruto deste e dele indissociável.

Para a autora, ao refletir sobre seu conceito de questão social, percebemos não expressar a viabilidade de uma nova questão social, e sim, novas manifestações com proveniência na realidade contemporânea, sendo assim tratada:

[...] a *questão social* condensa o conjunto das desigualdades e lutas sociais, produzidas e reproduzidas no movimento contraditório das relações sociais, alcançando plenitude de suas expressões e matizes em tempo de capital fetiche. As configurações assumidas pela *questão social* integram tanto determinantes históricos objetivos que condicionam a vida dos indivíduos sociais quanto dimensões subjetivas, fruto da ação dos sujeitos na construção da história. Ela expressa, portanto, uma arena de lutas políticas e culturais na disputa entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe na condução das políticas econômicas e sociais, que trazem o selo das particularidades históricas nacionais. (IAMAMOTO, 2011, p.156).

É nessa dinâmica, permeada por interesses sociais distintos de tensão entre a reprodução da desigualdade e a produção de enfretamento a esta, que Iamamoto (2011) discute o papel das múltiplas dimensões da questão social, e como essas se expressam na vida do trabalhador. Assim, o entendimento de Iamamoto (2011) corrobora o de Netto (2001) sobre a polêmica da existência de uma nova questão social, pois o autor esclarece:

[...] que inexistem qualquer “nova questão social”. O que devemos investigar é, para além da permanência de manifestações “tradicionais” da “questão social”, a emergência de novas expressões da “questão social” que é insuprimível sem a supressão do capital. A dinâmica societária específica dessa ordem não só põe e repõe os colorários da exploração que constitui medularmente: cada novo estágio de seu desenvolvimento, ela instaura expressões sócio-humanas diferenciadas e mais complexas, correspondentes à intensificação da exploração que é a sua razão de ser. (NETTO, 2001, p. 48).

Netto (2001) discorre sobre a sociedade capitalista e o surgimento da “questão social”. Como informa, a nomenclatura “questão social” tem uso recente, mas advém com o movimento do início do capitalismo. Cronologicamente, o uso da expressão surgiu em 1848, em decorrência das transformações sociais vivenciadas à época, e se aprofunda com o capitalismo comercial concorrencial, principalmente na Europa, com a divisão de classes, a produção coletiva de mercadorias, a apropriação privada dos lucros e o pauperismo.

Ainda para o autor, o entendimento da “questão social” passa pela compreensão da sociedade capitalista na sua gênese, como essa sociedade se constitui e a relação contraditória entre capital e trabalho, consubstanciada na “Lei Geral da Acumulação Capitalista”. Apesar da existência da pobreza em outras formas de organização social, é com o capitalismo que “a pobreza cresce na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas”. (NETTO, 2001, p. 42). Nesse momento em diante, a sociedade passa a ter outras relações de sociabilidade, com determinantes econômicos, políticos, sociais e culturais.

A gênese da “questão social” é vista pelo autor com fundamento tanto na relação capital-trabalho como nos movimentos de luta da classe trabalhadora contra as desigualdades

sociais provenientes da própria estrutura do capital, e também nas transformações, principalmente nas relações de trabalho, as quais, paulatinamente, foram intensificando a expropriação e o aviltamento da força de trabalho como manifestações da questão social na expansão do modo de produção capitalista em escala mundial.

Assim, encontramos em Netto a compreensão segundo a qual é na dinâmica societária do capitalismo, em cada fase do seu desenvolvimento⁷ na produção e reprodução da exploração do homem pelo homem com fins de acumulação individual que se encontra o fundamento da questão social. O problema teórico consiste em determinar concretamente a relação entre as expressões emergentes e as modalidades imperantes dessa exploração. De tal sorte, o autor acentua: “[...] Em poucas palavras: a caracterização da “questão social” em suas manifestações já conhecidas e em suas expressões novas, tem de considerar as particularidades histórico-culturais e nacionais”. (2001, p. 49).

Como consta na mesma fonte, ao passo que expressa a necessidade de se compreender não existir uma questão unívoca entre os que se dedicam ao estudo da “questão social”, estabelece serem as contradições próprias do desenvolvimento do capital monopolista que as definem e manifestam. Para ele, a centralidade está na relação capital-trabalho e se alicerça nas diferentes sequelas do sistema capitalista com a desigualdade social fruto da exploração das forças produtivas e da apropriação da riqueza socialmente produzida.

Em aprofundamento à discussão da categoria questão social, Yazbek (2001) alarga o conceito de classe com referência em Gramsci, trazendo algumas singularidades. Além de traba-

⁷ Não podemos deixar de considerar a importância histórico-cultural da influência do pensamento conservador no século XVIII e XIX, o qual atuou sobre as chamadas mazelas da “questão social”, tendo como referência o positivismo de Comte. As interferências da Igreja Católica nas relações econômicas, políticas e culturais neste período concretizaram-se com a “doutrina social da Igreja”, onde a expressão questão social aparece com fortes aspectos do pensamento conservador, atribuindo a este a ideia de harmonia e integração das desigualdades provenientes do modo de produção capitalista baseado nas ideias cristãs individuais articuladas a ações caritativas religiosas para a população em condição de pobreza.

lhar com o conceito de classe subalterna compreendo-a como aqueles que vivenciam a condição de pobreza e não apenas referente à classe trabalhadora, a autora também incorpora o conceito de exclusão social ao debate, conforme exposto:

Pobreza, exclusão e subalternidade configuram-se, pois, como indicadores de uma forma de inserção na vida social, de uma condição de classe e de outras condições reiteradoras da desigualdade (como gênero, etnia, procedência etc.), expressando as relações vigentes na sociedade. São produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para os pobres um lugar na sociedade. (YAZBEK, 2001, p. 34).

Ainda concorda com a ideia de que a questão social deve ser entendida dentro da dinâmica do modo de produção capitalista e que, na contemporaneidade, apresenta novas expressões. Ademais, discorre sobre a aproximação dos aspectos mais concretos da vida dos/as trabalhadores/as e da relação dessa análise com o cotidiano interventivo de trabalho do/a assistente social.

Colocando a questão em termos mais concretos e próximos da cotidianidade da vida social, na qual o assistente social trava o embate a que se propõe: o de construir um projeto ético/político na direção de outra sociabilidade que não a capitalista, tendo mais perguntas que respostas. Embora tenha uma certeza: de que é possível refundar a política como espaço de criação e generalização de direitos. [...] Sabemos também que nossa prática cotidiana, a relação com o real é uma relação com a singularidade expressa nas diferentes situações com que trabalhamos. (YAZBEK, 2001, p. 38-39).

A autora se propõe fazer o movimento de adentrar a singularidade, sem negar os processos do capitalismo contem-

porâneo, aliás, os enfatiza como elementos importantes para entender a pobreza e a classe subalterna. Com relação à prática profissional, incorpora também discussões como elementos significativos a serem estudados pelo Serviço Social, como banalização da violência da pobreza, aviltamento do trabalho, desemprego, debilidade da saúde, moradia insalubre, fome, medo, revolta, dentre outros:

[...] sinais que expressam também o quanto a sociedade pode tolerar pobreza e banalizá-la e, sobretudo a profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do estado brasileiro. (YAZBEK, 2001, p. 35).

Finalmente, no entendimento de Yazbek o espaço profissional é um solo emerso de embates políticos e ideológicos. Os/as assistentes sociais precisam ter competência teórica, política e técnica para fazer uma análise crítica da sociedade em sua totalidade, da realidade dos/as usuários/as que atendem e das correlações de forças entre as classes.

Importa mencionar que a leitura da realidade social relacionada à contradição do capital-trabalho diverge de acordo com a corrente de pensamento com a qual cada autor se identifica e desenvolve seus posicionamentos teóricos. É nesse sentido que marcantes contribuições e interpretações, até mesmo antagônicas, enriquecem o aprofundamento analítico da categoria questão social na contemporaneidade.

Além da polêmica delineada, se há ou não uma nova questão social com as manifestações do capital contemporâneo, outra discussão permeia a categoria em alusão. Refere-se se esta é ou não fundamento da intervenção profissional. Ante tal discussão, Pereira (2001) reconhece que vivemos em uma realidade permeada de embates e resistências permanentes. A diferença da sua perspectiva consiste no fato de que não se deve analisar a questão social dentro da contradição capital-trabalho, antes pela correlação de forças existente nela:

[...] a questão social não é sinônimo da contradição entre capital e trabalho e entre forças produtivas e relações de produção – que geram desigualdades pobreza, desemprego e necessidades sociais – mas, de embate político, determinados por essas contradições. (PEREIRA, 2001, p. 54).

A autora discorda da existência de uma nova questão social e enfatiza que vivenciamos “manifestações contemporâneas de problemas que são engendrados pelas contradições fundamentais”. (2001, p. 54). Ademais, também é interessante perceber sua compreensão, ao ressaltar “[...] que para muitos de nós, assistentes sociais, a questão social não está clara”. (2001, p.57), sendo, por vezes, entendida genericamente ou associada a elementos que a constituem, bem como desarticulada do seu componente de embate político numa sociedade de contradições de classe.

Outra questão apontada em Pereira (2001) refere-se ao reconhecimento sobre sua pertinente preocupação da análise cuidadosa quando do emprego da expressão, mas adere-se à reflexão de que se vivencia uma realidade permeada de embates para rupturas e resistências permanentes.

A autora indaga de que forma ocorre a utilização da unidade de ideias pelos/as assistentes sociais brasileiros/as, pois evidencia haver muitas vezes, desentendimentos, considerando-a como questões de ordem sociológica ou teórica. Assim, como assevera, o acréscimo do adjetivo “social” ao termo “questão” revela a existência de conflitos de interesses em determinada estrutura social.

Em suas análises teóricas, Pereira tece críticas à escolha da questão social como objeto fundante do Serviço Social, por esta se exhibir latente, e não materializada, possibilitando a compreensão de que tudo é questão social, percebendo-a como fato inespecífico. A questão social torna-se concreta apenas no protagonismo do sujeito; logo, há necessidade de tomada anterior de consciência da classe subalterna em relação ao enfren-

tamento da dominação capitalista. Para reiterar esse debate, a autora (2001) afirma:

[...] o meu ceticismo em relação ao conceito, vai um pouco além do daqueles que questionam apenas a pertinência do adjetivo. Eu questiono também a justeza do termo “questão” para designar problemas e necessidades atuais, que, apesar de dramáticos e globais, e de produzirem efeitos nefastos sobre a humanidade, se impõem sem problematizações de peso e, portanto, sem enfrentamento à altura por parte de forças sociais estratégicas. (p. 51).

Ainda, segundo menciona, no momento da discussão do objeto do Serviço Social, nos anos de 1990, esse embate político na sociedade não estava presente, pois desde a crise do capitalismo nos anos de 1970 e, posteriormente, com a ascensão dos governos neoliberais, houve a diminuição dessa resistência dos/as trabalhadores/as; daí não ter sido possível pensar em questão social.

Após a publicação de Yamamoto (2011), emergiu um debate aprimorado em contestação desse entendimento de Pereira (2001). Na ótica da primeira autora, a visão da segunda é idealista, porque espera por um processo pré-revolucionário para a concretização do embate político. Assim, deixa de perceber que vivemos cotidianamente num processo de tensionamento e resistência, e, nesse processo, o Serviço Social está inserido como categoria importante. Portanto, não há necessidade de esperar uma situação pré-revolucionária, mas, sim, entender as relações sociais e a ação das pessoas nessa sociedade.

Para finalizarmos a discussão sobre questão social discorrida na realidade pátria, ressaltamos as ponderações de Alejandra Pastorini (2010). A relevância dessa autora deveu-se ao fato da sua publicação haver destacado especificamente esta importante categoria, apontando o debate da Escola Francesa em discussão com os pensadores brasileiros.

Como já abordado em outros pensadores, também para Pastorini (2010), a pobreza se eleva demasiadamente na textura da crise contemporânea do modo de produção capitalista, que não encontra mais espaços para sua expansão no que diz respeito à produção, consumo e circulação de produtos, com consequente desemprego de trabalhadores/as ou emprego em péssimas condições, os/as quais alimentam as filas das políticas sociais.

Para a autora, a raiz para a compreensão das expressões da “questão social” na contemporaneidade se encontra no seguinte:

As referências às mudanças no mundo da produção e, mais precisamente, no mundo do trabalho são de máxima importância para compreender a “questão social” contemporânea e as respostas articuladas que busquem atender a suas manifestações, já que seria impossível explicar e analisar as manifestações da “questão social” hoje sem fazer referência ao contexto mais abrangente da reestruturação produtiva. (PASTORINI, 2010, p. 44).

Com a abertura dos países periféricos ainda no século XX, na tentativa de reduzir a crise do capital, mediante expansão das fronteiras, persistem as contradições fundantes da pauperização dos/as trabalhadores/as e, portanto, a reprodução das desigualdades sociais. Essas contradições, todavia, provocam “novas” situações e métodos de apaziguamento à pobreza, a exemplo da execução de políticas sociais como resposta do Estado e do próprio capital para conter as tensões da classe trabalhadora. A autora estabelece exemplificações para retratar as “novas” situações contemporâneas:

As “novas” configurações da pobreza podem ser percebidas, por exemplo, no empobrecimento e proletarianização da classe média, na redução do número de trabalhadores maiores de 45 anos inseridos no

mercado formal do trabalho e no aumento de famílias com um cônjuge só e / ou chefiadas por mulheres. Entendemos que este é um traço da maior importância e que caracteriza a novidade na forma que a “questão social” assume nos dias de hoje. Lembremos que muitos desses expulsos do mercado de trabalho são trabalhadores qualificados que até então tinham uma utilidade para o capital, eram protegidos pelo Estado e lutavam para não serem explorados; hoje muitos lutam para ter a possibilidade de serem explorados. (PASTORINI, 2010, p. 41-42).

Dessa forma, ela é clara ao garantir que, para se compreender o movimento do real, é preciso romper com interpretações dualistas referentes ao antes/agora, passado/presente, antigo/novo. Na verdade, o real é mostrado nas especificidades de cada momento histórico e de cada contexto social, sem cortes temporais fixos. Para tanto, é essencial a compreensão do real com base na apreensão das manifestações dos fenômenos dentro do movimento histórico e dialético.

Em face da elevação da pobreza no contexto de crise do capital, o qual não encontra mais espaços atrativos para sua expansão quando à produção, consumo e circulação de produtos, a estratégia adotada pelo capital na tentativa de superar a crise foi a expansão das suas fronteiras com a abertura dos países periféricos. Esta expansão, entretanto, acentua as contradições da pauperização dos/as trabalhadores/as e, portanto, a reprodução das desigualdades sociais.

Dessa forma, apoiados na ideia de que as políticas de estabilização dos países periféricos, e em especial os latino-americanos, deveriam ser acompanhadas de reformas estruturais, o Banco Mundial, no relatório anual de 1990, indicam duas estratégias importantes: a primeira delas é a utilização produtiva do bem de que os pobres mais

dispõem: o trabalho, e a segunda refere-se à necessidade de prestação de serviços sociais básicos para os pobres e à igual necessidade de privatizar os serviços destinados aos trabalhadores de melhor renda (MOTA, apud, PASTORINI, 2010, p. 82).

Nesse âmbito, a autora aponta uma discussão interessante acerca desse/a trabalhador/a que não consegue ser incorporado/a ao mercado formal de trabalho em virtude dos reflexos da crise estrutural e também não é inserido/a na seguridade social; encontra-se “expulso/a” ou “excluído/a socialmente”, questionando essa binaridade incluído/a-excluído/a de que e de onde. Assim, indica como uma relação conservadora, pois, ao se levar em conta a exclusão de sujeitos, não se percebe a teia de determinações nas quais este sujeito está inserido no próprio sistema. Na verdade, todos os fenômenos sociais são o resultado da “opressão econômica, política, ideológica e cultural exercida pelas classes dominantes na ordem capitalista”. (PASTORINI, 2010, p. 91).

É articulada a essa direção que a autora reforça a relevância da luta de classes em diferentes momentos históricos como forma de manifestações da “questão social”.

O que marca uma ruptura (que ao mesmo tempo implica uma certa continuidade) é o caráter político da “questão social” decorrente do processo de formação de desenvolvimento da classe trabalhadora e seu ingresso no cenário político, que exige seu reconhecimento como classe por parte do estado e do capital (cf. Iamamoto e Carvalho, 1991:82). São essas desigualdades presentes na sociedade de mercado e potencial de rebeldia e de luta política organizada que nos permitem falar de “questão social”. (PASTORINI, 2010, p. 95)

Menciona, também, a acepção de Netto sobre “questão social” como proveniente da relação capital-trabalho, tendo

como mediadora a exploração do trabalho. Assim, corrobora esse autor ao dizer que esta categoria tem como raiz da sua existência essa relação.

[...] que a “questão social” está elementarmente determinada pelo traço próprio e peculiar da relação capital / trabalho – a exploração. A exploração, todavia, apenas remete à determinação molecular da “questão social”; na sua integralidade, longe de qualquer uncausalidade, ela implica a intercorrência de componentes históricos, políticos, culturais etc. Sem ferir de morte os dispositivos explorados do regime do capital, toda luta contra as suas manifestações sócio-políticas e humanas (precisamente o que se designa por “questão social”) está condenada a enfrentar sintomas, consequências e efeitos. (NETTO, apud, PASTORINI, 2010, p. 101).

Para a autora, as principais manifestações da “questão social” são a pobreza e as desigualdades sociais, consideradas ainda como resultado da contradição capitalista, responsável pela instabilidade no trabalho e pela tensão permanente entre as classes. Desse modo, o desemprego, o trabalho precário e instável e outros modos de relacionamento entre capital e venda da força de trabalho são diretamente ligados à expansão supramencionada, possuindo implicação no aumento da pobreza, na medida em que consistem em uma ordenação da vida social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre a questão social torna-se desafiador, e evidencia a premência de aprofundar criticamente sua natureza e enfrentamento, possibilitando problematizar as competências e atribuições do/a profissional em seus espaços de

atuação. Com plena consciência dos dilemas, é que compreendemos as particularidades dos processos de trabalho do/a assistente social nessa contemporaneidade marcada pela amplitude das expressões da questão social, na certeza de que nenhuma forma societária baseada nos antagonismos de classes conseguirá suprir as necessidades sociais, fazendo-nos reforçar a atenção nas contradições sociais, nas possibilidades e limites da atuação profissional, sempre rumo a um horizonte distinto do que está em vigor.

É responsabilidade da categoria profissional, principalmente daquelas/es que estão produzindo conhecimento científico, qualificar esse debate. O/a assistente social trabalha cotidianamente com as diversas expressões da questão social, com as contradições que permeiam a relação Estado-sociedade e suas respostas dadas a essas expressões. Para tanto, a clareza do seu objeto profissional pode condicionar uma intervenção qualificada.

Pensar a questão social criticamente propicia romper com a naturalização da pobreza, do desemprego, de impotência dos sujeitos, de neutralização e cristalização do tempo. Dessa maneira, urge compreendermos as contradições, o movimento da realidade e sua processualidade a fim de suspender as relações aparentes a desvelar o real apresentando as complexidades da dinâmica capitalista em sua totalidade.

Pelo viés crítico e dialético, defender uma “nova questão social” supõe a superação de uma “antiga questão social”, sendo esta uma das razões para nossa discordância da compreensão da Escola Francesa sobre questão social. A nosso ver a questão social se traduz nos fundamentos da existência da sociabilidade capitalista, da divisão de classes, de defesa da propriedade privada e de apropriação da riqueza socialmente produzida. É, pois, manifestação das desigualdades e antagonismos inerentes às contradições próprias da sociedade capitalista que produz concomitantemente riqueza e pobreza.

Ante o exposto, o debate sobre a questão social precisa ser fundamentado e aprimorado constantemente nas produ-

ções acadêmicas, discussões e encontros da categoria. Assim, os/as assistentes sociais brasileiros/ as poderão compreender suas relações e fundamentação com vistas a contribuir como base de intervenção e norte teórico e histórico para a categoria.

Para tanto, é mister, conhecermos e nos apropriarmos das várias direções teóricas e perspectivas adotadas sobre esta categoria em menção, em esfera tanto mundial quanto nacional, considerando sua importância para a prática profissional qualificada ante os desafios e possibilidades estabelecidos, não apenas no tocante às qualidades técnicas, mas também aos atributos éticos e políticos, a fim de adensar a atuação profissional.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Mônica Maria Torres de; GRANEMANN, Sara. Ofensiva do capital e novas determinações do trabalho profissional. **Katálysis**. Florianópolis, v.1, 12, nº 2, p. 161-169, jul./dez. 2009.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. O desenho multifacetado do trabalho hoje e sua nova morfologia. In: **Serviço Social & Sociedade**. Revista Quadrimestral nº, março, 2002.

CASTEL, Robert. **A metamorfose da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. As transformações da questão social. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M.C. (Org.). **Desigualdade e a questão social**. 2. ed. São Paulo: EDUC, 2000. p. 235-272.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Capital fetiche, questão social e Serviço Social. In: **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. A questão social no capitalismo. In: **Temporalis**. ABEPSS, Brasília, n.3, p. 09-32, 2001.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, Livro I, vols. I e II, 1985.

MOTA, Ana Elizabete. Questão social e Serviço Social: um debate necessário. In: MOTA, (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2. ed. rev. e ampliada. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 21-57.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007 (a).

_____. **Economia política**: uma introdução crítica/José Paulo Netto e Marcelo Braz. – 2. ed., São Paulo: Cortez. (Biblioteca básica de Serviço Social; v. 1). 2007 (b).

_____. Cinco notas a propósito da questão social. In: **Temporalis**. ABEPSS, Brasília, n.3, p. 41-49, 2001.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria questão social em debate**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania. In: **Temporalis**. ABEPSS, Brasília, n.3, p. 51-62, 2001.

ROSANVALLON, Pierre. **A crise do Estado-Providência**. Goiânia: Editora da UFG, 1997.

_____. **A nova questão social**. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Teotônio Instituto Vilela, 1998.

TEIXEIRA, Francisco; FREDERICO, Celso. **Marx no século XXI**. São Paulo: Cortez, 2008.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ. Trabalhos científicos: organização, redação e apresentação. Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa. Fortaleza: EdUECE, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. In: **Temporalis**. ABEPSS, Brasília, n.3, p. 33-40, 2001.

_____. M. C. **Classes subalternas e Assistência Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E SERVIÇO SOCIAL NA CONTEMPORANEIDADE: em busca de elementos centrais para uma análise crítica¹

*Alano do Carmo Macêdo
Jonas Augusto da Silva Freitas
Lauriene Rodrigues Marreiro
Maria Auxiliadora Araújo
Rafaela Silveira de Aguiar*

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, buscamos apontar elementos que subsidiem a compreensão do processo de constituição do Estado na sociabilidade capitalista, com vistas a captar as tensões atinentes à sua funcionalidade, relacionada ao enfrentamento da questão social. Com esta perspectiva, as políticas sociais assumirão especial centralidade, uma vez que sua análise no curso da história, segundo a orientação crítico-dialética, pode ser entendida como processo e, ao mesmo tempo, síntese de relações complexas e contraditórias estabelecidas entre Estado e sociedade civil, tendo como pano de fundo o movimento de produção e reprodução do capital.

¹ Este artigo foi elaborado mediante debate e aprimoramento teórico-metodológico realizado no decorrer da disciplina Estado, Questão Social e Políticas Sociais, ministrada pelas professoras doutoras Maria Cristina de Queiroz Nobre e Cristiane Maria Marinho, do Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da Universidade Estadual do Ceará. Trata-se, pois, de uma compilação coletiva dos discentes.

Para alcançar esse objetivo, conferimos relevância estratégica ao entendimento da questão social, divisando-a como referência para analisar o desenvolvimento das políticas sociais, na medida em que esta reflete a disputa pela riqueza socialmente produzida na sociedade, que se reformula e se redefine, mas permanece substantivamente impulsionada pela tensão entre capital e trabalho, na estrutura da sociabilidade capitalista.

Assim, diante da complexidade desta análise e dos limites e possibilidades do esforço coletivo de reflexão aqui entestado, este trabalho está organizado em dois momentos. No primeiro, trazemos a formação do Estado capitalista, entendendo-o como demanda do sistema econômico vigente, que precisava se expandir, sem, contudo, deixar de concebê-lo na sua relação entre forças sociais, que interferem tanto na viabilização da acumulação capitalista como na reprodução social das classes subalternas. Esta contextualização é fundamental para encontrarmos os elementos que subsidiem a compreensão das estratégias que orientam e atualizam a hegemonia das classes dominantes na conjuntura contemporânea. Para isto, atribuímos maior destaque às últimas duas décadas, pois revelam mudanças expressivas na sociabilidade do capital. Tal como anuncia Mota (2012), estaríamos diante de uma nova processualidade histórica, caracterizada pelo aprofundamento estrutural da crise do capital. Isto, por sua vez, recoloca em cena a convivência paradoxal entre o projeto neoliberal e as “novas tendências” neodesenvolvimentistas em curso no Brasil.

Nesta direção de análise, passamos ao segundo momento do capítulo, no qual trazemos o debate das políticas sociais brasileiras com vistas a caracterizar as principais tendências e, sobretudo, a função que assumem para a reprodução desta sociabilidade. Para isto, recuperamos análises especializadas em torno das transformações ocorridas no âmbito da seguridade social no Brasil, bem como as contradições e deslocamentos ideológicos e conceituais observados, notadamente com relação à pobreza, crescimento econômico e desigualdade social. Do debate das políticas sociais, extraímos as conexões com o

Serviço Social brasileiro, haja vista sua histórica vinculação com a questão social e com os sistemas de proteção social orquestrados no âmbito do Estado e das políticas públicas. Isto ocorre com o intuito de recompor os principais desafios históricos expressos à profissão, dentre os quais evidenciamos a aguda precarização da formação profissional e as tensões e contradições ético-políticas e teórico-metodológicas vivenciadas, principalmente, nos espaços sociocupacionais, a exigir profundo esforço para o fortalecimento do projeto ético-político.

2 ESTADO CAPITALISTA: apontamentos para compreender o fenômeno contemporâneo

O sistema capitalista se origina e se desenvolve sob a base da exploração da classe trabalhadora pela burguesia, desencadeando ainda inúmeras outras dinâmicas sobre outros segmentos societários. Esta lógica enseja desigualdade entre as classes sociais, uma vez que o capitalista se apropria do trabalho alheio com a produção da mais-valia, propiciando a emergência da luta social entre estas classes. Portanto, há uma inata relação desigual entre os sujeitos envolvidos na produção de mercadorias (NOBRE, 2004).

Este modo de produção capitalista, que se agiganta e se faz complexo, tornando-se o que Mészáros (2011) chama de sistema de metabolismo social do capital, precisa encontrar um “poder” que legitime a relação desigual entre trabalho e capital, que é alcançado com o Estado.

Assim, o Estado toma forma capitalista, transformando-se com base nas origens na configuração feudal, e ganha, com isso, outras características que recebem inflexão dos níveis das disputas e correlações de forças das classes, porém sob condução da hegemonia burguesa. Tal perspectiva se assenta na análise de Engels (1981) sobre a funcionalidade do Estado para a reprodução do capital. Para que

[...] essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado. (p.191).

Conforme assinala, o autor, ancorado no princípio materialista histórico-dialético, o desenvolvimento humano acompanha o desenvolvimento da produção dos meios de existência. Assim, compreendemos não ser o Estado de modo algum um poder abstrato que se impõe sobre a sociedade de fora para dentro, mas sim um produto social, congregando forças e interesses diversos e contraditórios.

Tal análise se assenta na perspectiva de Marx e Engels (1977) quanto à relação entre Estado e sociedade civil, quando se entende que a estrutura econômica da sociedade é constituída pelas relações de produção. Estas, por sua vez, oferecem as bases para formar e manter a superestrutura jurídica e política a se traduzir dialeticamente nas formas de consciência social.

Nesta perspectiva, consoante podemos compreender, o Estado é alvo das determinações das relações de produção da riqueza material. Logo, tem competência para contribuir de forma particular com a conjectura das condições políticas, jurídicas e culturais que viabilizam a legitimação da estrutura desigual da sociedade de classes. Busca, no entanto, estruturar-se sob o pressuposto do caráter de igualdade entre os sujeitos antagônicos, utilizando-se de arcabouços ideológicos e coercitivos.

Com efeito, o Estado aparece com o papel de síntese das relações sociais, que teria como competência representar a imparcialidade e, portanto, garantir a suposta igualdade entre as pessoas. Na compreensão de Nobre (2004), no entanto, o Estado está entre as classes para garantir no plano da circulação as trocas entre compradores (capitalistas) e vendedores (da força

de trabalho), que aparentemente vendem de forma livre “coisas” equivalentes, que os tornam proprietários. Com o alcance da essência, segundo entendemos, o Estado fica subsumido às relações de classes antagônicas. Em síntese:

O poder político assume funcionalidade a partir dessa totalidade contraditória do capitalismo e da sua forma peculiar de se expressar. O Estado capitalista constitui-se em uma instituição de poder que sintetiza as relações dessa sociedade; quer dizer, preserva as relações de igualdade entre indivíduos para que as relações desiguais entre as classes sociais se realizem. (NOBRE, 2004, p. 72).

Inserido na estrutura capitalista, o Estado exprime uma atuação funcional para manutenção do *status quo* deste sistema metabólico social do capital, de modo tal que, em determinados contextos, assume o projeto hegemônico da classe dominante. Nesses termos, portanto, o Estado capitalista não consegue exercer na práxis social uma intervenção ausente do viés classista, muito menos aplica às pessoas suas regras de forma homogênea.

A legitimidade desse Estado se gesta, então, com amparo na capacidade de instrumentalizar a conjugação de acordos e negociações em torno das riquezas socialmente produzidas em cada momento histórico de produção social e de confrontos entre forças sociais.

Busca-se com essa fundamentação considerar os processos pelos quais as relações sociais caminharam até a contemporaneidade, realizando-se como totalidade aberta pela história, no seu movimento de processualidade, no qual o Estado se insere.

De acordo com Montaño e Duriguetto (2011), a contribuição de Karl Marx sobre o Estado e a sociedade civil embasa os fundamentos do pensamento de Gramsci, devendo-se considerar as particularidades históricas e políticas analisadas por esses pensadores.

Gramsci mergulha seus estudos sobre a fase monopolista do capitalismo, no início do século XX, identificando a complexidade das relações de poder e a emergência da sociedade civil na organização dos seus interesses. Ganhou centralidade nas suas preocupações o estudo acerca da categoria hegemonia, no qual a diferenciação entre dominação e consenso se mostra como fundamental para avançar nos aspectos referentes ao Estado. Na sociedade burguesa, Gramsci (2002) defendeu a ideia de que o Estado não conseguia controlar as relações sociais apenas com o instrumento da dominação, repressão e coerção, tendo de se utilizar de elementos de convencimento para angariar o consenso entre as classes sociais.

Efetivamente, o consenso é uma possibilidade no âmbito no qual se busca agregar soluções para resolver problemas que se apresentam na história. Gramsci (2002) explica que a disputa socioideológica capaz de produzir consensos abre possibilidades na esfera da sociedade civil, em virtude de ser esta o palco onde são produzidos valores e ideias que consubstanciam projetos e imprimem direção na sociedade, aptos a galgar hegemonia.

Salientamos, porém, o seguinte: o caráter consensual do Estado há pouco destacado não anula a dimensão coercitiva, haja vista o monopólio da violência por meio da polícia, do Judiciário etc. O que ocorre em alguns contextos históricos é o uso menos ostensivo da coerção como violência direta. Gramsci (2002) percebe uma unidade dialética entre coerção e hegemonia, detectando a possibilidade de predomínio da hegemonia, a qual não ocorre sem a coerção.

A possibilidade de decidir mediante consenso se fez necessária desde o momento em que a coerção não conseguiu exercer sozinha a capacidade de conter resistências e lutas sociais. É preciso identificar, porém, a ideia de que a busca por consenso também é uma negociação, razão por que Gramsci (2002) aponta que o Estado não exerce poder absoluto em benefício do capital. Assim, conforme verificamos à classe dirigente cede a algumas reivindicações das classes dirigidas, de

modo que não venha a ameaçar seu projeto hegemônico, para, portanto, manter o controle e influência sobre as classes subalternas.

Com efeito, o Estado democrático propicia às classes subalternas pressionar pelos seus interesses, bem como compor um projeto ideológico apto a disputar a hegemonia na sociedade. Segundo Gramsci (2002) nos permite compreender a intensidade do domínio hegemônico da classe burguesa é tensionada pela dinâmica das lutas sociais. Desta relação complexa e contraditória, que dá sustentação à questão social, emerge a demanda por política social.

Assim, para relacionar categorias tão profundas, heterogêneas e polissêmicas, como o “Estado”, a “política social” e a “questão social” na contemporaneidade, partimos de um estudo mais amplo sobre como o conjunto social se organiza ou se manifesta nessas representações, para, então, encontrar pistas favoráveis à compreensão dos dilemas e possibilidades de transformação do seu núcleo central.

Para tanto, vejamos alguns elementos sobre o processo de (re)produção das relações sociais na sociedade capitalista contemporânea, no tocante à transição do formato neoliberal para o novo (neo)desenvolvimentismo, que consubstancia o Estado brasileiro no movimento global de arranque do capital.

As fissuras apresentadas desde os anos de 1970 pela crise contemporânea do capital assinalam sua configuração estrutural, conforme Mészáros (2011) sistematizou em *A crise estrutural do capital*. O quadro crítico tem incidência mundial, sinalizando o caráter totalizante das mudanças então em curso. Por não encontrar fronteiras geográficas, jurídicas e sociopolíticas, tal crise é respondida por estratégias de enfrentamento que também não ficam localizadas e restritas ao âmbito do mercado. Compreendemos, com base em Mota (2010), que o Estado é convocado como instância capaz de proporcionar condições favoráveis para a restauração do crescimento capitalista.

É nesse sentido que as classes proprietárias e dominantes, a partir das últimas décadas do século XX, necessitam exercitar-se como classe dirigente, implementando seu projeto classista através de uma direção restauradora, criando (reinventando) iniciativas conservadoras sob o influxo de ideias liberais. (p. 31).

No primeiro movimento de resposta a tal crise, no contexto de mundialização do capital, passamos por uma reestruturação do Estado e pela desregulamentação das relações econômicas e sociais, seguindo as orientações neoliberais. Com efeito, o Estado favoreceu direitos individuais à propriedade privada, e seus instrumentos jurídicos, aparatos e instrumentos de defesa do livre comércio, essenciais à garantia das liberdades econômicas individuais, protegendo, assim, a “santidade” de contratos, a liberdade de escolha comercial, e de expressão, acima do conteúdo. Como Harvey (2008) assinala “[...] o Estado tem, portanto, de usar seu monopólio dos meios de violência para preservar a todo custo essas liberdades”. (p. 75).

Associou-se a esse processo a hegemonia do capital financeiro que situou os Estados nacionais perante a concentração de capitais, o que engendrou mudanças significativas no mundo do trabalho, bem como constituiu mecanismos de fetichização da vida social. Essa realidade acirra as desigualdades sociais e impulsiona crises de amplitudes variadas.

Com a oferta de ações e títulos públicos, apossados por multinacionais, estas passam a atuar como proprietários acionistas, interferem e até direcionam a ação do Estado. Trata-se do discurso da “economia de cassino” que tem fomentado o fetiche de uma esfera apolítica e sobre-humana, “[...] como se fosse possível frutificar uma massa de rendimentos independentes da produção direta”. (IAMAMOTO, 2008, p.109).

O capital financeiro se mostra fetichizado por velar os processos pelos quais a riqueza socialmente produzida é apropriada e inserida nos circuitos reais (e não fictícios) do mun-

do especulativo. Verdadeiramente, ainda é do trabalho que a mais-valia é produzida.

Há uma cessão provisória de capital com posterior desembolso como capital realizado, isto é, valor acrescido de mais-valia sob a forma de juro. Ou seja, parte da mais-valia é retirada da circulação sob a forma de juro, expressando uma distribuição da mais-valia entre pessoas diferentes. [...] Entretanto, o juro aparece, para o prestamista, de maneira mistificada, como “preço” do capital emprestado, assim como o ganho empresarial” do capitalista em função aparece sob forma invertida, como decorrente de seu “trabalho” de dirigir o processo de produção e circulação: como salário de superintendência. Considerado qualitativamente, o juro é mais-valia (trabalho não retribuído) que o mero título de propriedade sobre a forma de capital proporciona ao seu proprietário, embora apareça separado do processo real de produção. (IAMAMOTO, 2009, p. 16 e 17).

Desse modo, a concepção de que o capital financeiro se reproduz, possui vivacidade autônoma e é apartado da produção não encontra base na materialidade.

Outra estratégia para suplantar a crise expressa desde os anos de 2000 é apontada por Mota (2010, p.33). Na explicação da autora, tem início a “outra processualidade histórica” conduzida por governos de centro-esquerda da América Latina, fundada num projeto que acredita ser possível associar o crescimento econômico ao desenvolvimento social, denominado de novo desenvolvimentismo.

Para Mota (2010), estas medidas que há pouco mais de uma década logram legitimidade, principalmente nos países periféricos, decorrem da posição do estrato dominante em barganhar o consenso como classe dirigente, ou seja, elaborar e implementar medidas capazes de atingir, ideológica e políti-

camente, de modo a criar ambiente harmonioso para avançar com medidas socioeconômicas mais adversas aos interesses das classes subalternas.

Entretanto, a gestão da pobreza que é implementada, mais especificamente desde o governo do Partido dos Trabalhadores, conseguiu atenuar as condições de miserabilidade. Para tal feito, não foi verificada interferência na riqueza concentrada das classes proprietárias. Ora, como é possível combater a pobreza como questão social sem atingir a contradição capital/trabalho que é fundante na exploração capitalista?

Os governos Lula e o mandato vigente da presidenta Dilma conseguiram fazer esta síntese: inferir na redução da pobreza, sem comprometer as classes dominantes. O profundo grau de desigualdade social, contudo, permaneceu inalterado, de sorte que manifestações da questão social continuam se aprofundando no País.

Tais medidas dos governos de centro-esquerda, consoante Mota (2010), compuseram um projeto ideopolítico que encontrou grande consentimento entre as classes sociais, apesar do antagonismo de interesse entre estes sujeitos históricos. Tornou-se, pois, um projeto hegemônico que não conjectura a luta de classes como movimento tensionador do sistema do capital e defende a manutenção da atual sociabilidade capitalista.

Com isso, compreendemos ser fundamental a afirmação do poder desde o estabelecimento de hegemonia, conforme esclarece Nobre:

Se as relações sociais no capitalismo se efetuam de modo contraditório e complexo e o próprio Estado processa a forma como se realizam essas relações, o poder burguês é mais sólido quando exercido como uma hegemonia: a construção de um consenso na sociedade. (2004, p.25).

Este quadro contemporâneo nos faz captar a ideia de que o Estado logra se reafirmar com base em velhos mecanismos e ideologias tomados num contexto sócio-histórico espe-

cífico, o qual alcançou um nível de hegemonia da classe dominante, que amorteceu embates com o ideário de conformação de interesses antagônicos.

Na seção subsequente, a política social e o Serviço Social são mostrados no quadro contemporâneo, partindo da ideologia desenvolvimentista para entendimento do fenômeno mais recente de novo (neo)desenvolvimentismo.

3 POLÍTICAS SOCIAIS E SERVIÇO SOCIAL: entre as armadilhas da lógica de enfrentamento da crise e a afirmação do projeto ético-político

Em face dos debates em torno das políticas sociais, observamos que estas assumem contornos peculiares e compatíveis com a chamada tendência neodesenvolvimentista² em curso na América Latina e no Brasil. Ao partirmos desta perspectiva e com vistas a adentrar no próximo aspecto da discussão, indagamos: como as novas ideologias e concepções penetram o cenário das políticas sociais brasileiras para transfigurar e/ou tornar o combate à pobreza como equivalente ao enfrentamento da desigualdade social via políticas sociais? Ou, ainda, como tais concepções autonomizam a pobreza das determinações estruturais da questão social?

Ora, na avaliação de Mota (2012), a base que sustenta essas concepções e deslocamentos de significado da questão social regida pelo lema do “enfrentamento” à pobreza ocorre

2 Pereira (2012) aponta ser um termo utilizado para denominar os governos brasileiros dos últimos anos, particularmente os dois mandatos do ex-presidente Lula, voltados à integração da esfera nacional com a internacional com o objetivo de promover o crescimento econômico com inclusão social. Apesar de essa perspectiva reatar o fio da meada da versão nacional-popular clássica, apresenta as seguintes particularidades: intervenção estatal num contexto de estabilidade institucional e monetária, capacidade econômica, intento de projetar o País como potência emergente no marco do processo de globalização neoliberal, mas com resguardo de uma soberania relativa, e pretensão de liderança regional; ou seja, como esclarece Mota (2012), não se trata de uma repetição do desenvolvimentismo nacional dos anos de 1960, mas da defesa de um desenvolvimento autossustentável desde o ponto de vista econômico e social. Concluímos com Castelo (2012) que revela o neodesenvolvimentismo como nova fase do capitalismo dependente: sem rupturas, reafirmando-se o desenvolvimento desigual e combinado.

mediante a veiculação de compreensões difusas da crise do capital. Para a autora, no tempo presente, revela-se a crise mais aguda promovida pelo sistema capitalista; crise que expõe as contradições desta forma de acumulação expressa em diferentes setores e segmentos da sociedade, dentre os quais destacamos o financeiro, ambiental, urbano e do emprego.

Evidentemente, esta crise, embora a mídia assim o faça, não deve ser socializada ou mesmo concebida pela via da agonia do mercado, lógica do risco país, instabilidade da bolsa de valores ou do dólar. Isto porque a crise informada por estes meios cumpre a função de desistoricizar e, portanto, nublar a relação dela com o desenvolvimento capitalista; ou seja, a crise socializada como passageira ou como desequilíbrios econômicos passíveis de ajustes não só convoca nossa atenção para um entendimento devocional ao mercado, mas cumpre sua função primordial, qual seja; observar que estamos diante de uma crise estrutural do capital. Ao tratar desse contexto, porém, Mota (2012) adianta que, mesmo diante do seu aprofundamento histórico, ele não pode ser confundido com anúncio de fim do capitalismo. Tal aspecto implica compreender o Brasil, parafraseando Pereira (2012), no contexto consubstanciado pelas chamadas “potências emergentes”, a saber: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

É interessante ponderar, no entanto: as políticas sociais brasileiras apresentam conformações específicas, o que não ocorre por obra do acaso. As definições e os rumos dessa política estão situados em uma área de confluência de interesses internacionalmente hegemônicos. O nacional-desenvolvimentismo foi uma das ideologias mais incidentes no Brasil e, dessa forma, seu resgate é importante para porvindoura comparação com o novo (neo)desenvolvimentismo. Fundamentamos, com isso, os alicerces para as reflexões sobre os processos históricos no Brasil que revelam as severas transformações vivenciadas a partir de 1930, envolvendo desde os aspectos econômico, político, social, espraiando-se no campo cultural. Com efeito, conforme esclarece Castelo (2012), é vivenciada a primeira ex-

perícia desenvolvimentista com Getúlio Vargas ocupando a Presidência.

Compreendemos que a efetivação dessas modificações ocorre num movimento deveras descompassado, caracterizado por rompimentos, mas com manutenção de traços conservadores, mais especificamente em virtude da formatação de um novo bloco de poder entre Estado e a burguesia nacional emergente, mantendo a classe dos latifundiários; tudo isso ocorrendo num contexto orquestrado com maestria pelo viés modernizante do capital internacionalizado.

Ante tal realidade, num intenso aparelhamento, a política social brasileira, nos anos de 1930, tem seus fundamentos agregados, em alicerces formais, a direitos sociais reivindicados por trabalhadores organizados. A política social, entretanto, foi

[...] ironicamente submetida a práticas populistas nacional-desenvolvimentistas do governo ditatorial de Vargas. Digo ironicamente porque, enquanto nos países capitalistas centrais as políticas sociais conquistadas pela classe trabalhadora floresceram sob a égide das chamadas democracias burguesas, no Brasil tais políticas floresceram e se adensaram nas ditaduras, sob as bênçãos da burguesia. (PEREIRA, 2012, p. 732-733).

O desenvolvimentismo alcança seu apogeu nos anos de 1950-60. Tem-se um período caracterizado pela implementação do capital financeiro no Brasil. Empresas multinacionais fazem grandes investimentos num intenso processo de industrialização, germinado no governo Vargas, consolidado, porém, na gestão de Juscelino Kubitschek, que projetou fazer o País avançar cinquenta anos em apenas cinco no tocante ao arsenal industrial. No tocante à política social, esta apenas subsidiou o projeto de expansão nacional, como pode ser compreendido quando analisado o direcionamento da educação no plano de governo de JK, o qual primou pelo atendimento à demanda por qualificação da mão de obra pelas empresas internacionais.

Nesse ínterim, o Estado assume centralidade na conjuração e prática de estratégias de superação do “subdesenvolvimento”, atuando num contexto de profunda contradição e conflito, haja vista a equação inconciliável dos interesses da classe trabalhadora e da burguesia industrial. Conforme Castelo explica, as melhorias, nesse processo, “[...] tocariam em elementos estruturais do subdesenvolvimento, tendo como base social organizações da classe trabalhadora coligadas com setores progressistas da intelectualidade e com uma burguesia nacional”. (2012, p. 622). Cabe ressaltar: tudo se efetivaria com o apoio e interferência do Estado, mas, sem sucesso, considerando o golpe de 1964.

A recessão carreada pela ditadura civil-militar ocorrida no País perdurou duas (longas) décadas. Essa realidade trouxe outras configurações para a política social, com o objetivo de validar o sistema autoritário vigente, assumindo um caráter fragmentário, setorial e emergencial. A ideia era apoiar esse governo que buscava bases sociais para permanecer no poder, corroborando a ideologia de que o desenvolvimento social estaria atrelado ao crescimento econômico. Tal período ditatorial coincide com a abertura de um longo movimento de recessão do capitalismo internacional, com incidência estrutural e com rebatimentos ainda nos tempos de hoje, sendo um processo diretamente relacionado à ausência de equilíbrio entre acumulação e consumo.

Nos anos de 1980, paralelamente ao contexto da recessão econômica e do parco desenvolvimento da política social brasileira, é encerrado o período de ditadura militar, vindo à tona, então, um movimento de redemocratização, fortemente encampado pelos movimentos sociais e segmentos de classe. Com isso, abrem-se possibilidades sociopolíticas para a institucionalização dos interesses das classes subalternas.

A luta social característica deste período teve como consequência o atendimento de parte das reivindicações históricas da sociedade. Em 1988, é promulgada a Constituição da República, conhecida como Cidadã. Os avanços formais na arena

social emergem no momento em que as orientações neoliberais penetravam o País e os negavam por princípio, como ocorreu com a seguridade social alvo de processos de precarização e negação dos seus dispositivos legais a favor da iniciativa privada, debate a ser desenvolvido mais à frente.

Nos anos de 1990, as orientações da agenda neoliberal ganham mais espaço. Castelo aponta a irrelevante expansão macroeconômica marcada por “[...] baixas taxas de crescimento, desequilíbrios nos balanços dos pagamentos (com graves crises cambiais), déficits públicos crescentes e aumento das dívidas públicas internas”. (2012, p. 623). Paralelo a isso, ocorre o predomínio do capital especulativo sobre o investimento produtivo. Presencia-se também intenso processo de privatização e precarização da coisa pública. Sobre esse quadro, constata-se o crescimento da pobreza e do desemprego, concomitante à enorme concentração de renda.

O breve resgate histórico realizado até aqui buscou reunir elementos que formaram a ideologia desenvolvimentista, para, com isso, possibilitar a compreensão de como o chamado novo (neo) desenvolvimentismo traz implicações nas políticas sociais, fenômeno evidenciado desde o governo Lula. E é nesse âmbito de colapso que, em matéria de política social, há um processo de migração maciça da satisfação das necessidades humanas para as demandas do capital, o que é funcional para a manutenção da sua versão financeira/especulativa/rentista.

Paralelo a esse processo, reúne força um movimento que, nas palavras de Pereira, apresenta:

[...] a ética da autoproteção social que está se fortalecendo e se impondo como a ortodoxia do momento mundo afora, incluindo o Brasil, funciona apenas para os pobres e, por isso, produz as seguintes consequências: focaliza a política social na pobreza extrema e transforma essa política em instrumento de ativação dos indigentes para o trabalho, geralmente precário, por meio de condicionalidades ou contrapartidas que,

na maioria das vezes, revelam-se autoritárias e punitivas. Em verdade, o predomínio contemporâneo da ética da autorresponsabilização no contexto mundial da política social mostra que está havendo um contínuo e crescente esvaziamento do padrão capitalista de Estado social de direito em favor do padrão capitalista de Estado neoliberal meritocrático, laborista, ou do que a literatura especializada vem chamando de transição do *Welfare State* para o *Workfare State*. (PEREIRA, 2012, p. 738)

Então, tendo como exemplo o caso particular da seguridade social brasileira, é possível compreender seus avanços e desafios quando da inserção no corpo constitucional, não em um direcionamento que culminasse na derrocada do capitalismo com abertura para o socialismo, mas como parte de um projeto civilizatório burguês. Observa-se, então, intenso desmonte dos direitos tardiamente conquistados e promulgados na Constituição Cidadã.

A seguridade apontada no aparato legal implica ações integradas de modo a garantir direitos sociais universais, independentemente de contribuição nas políticas de saúde, previdência e assistência social. Em razão, porém, de tendências e contratendências, esse complexo não se efetiva nesta sociabilidade. O próprio orçamento para o financiamento dessas políticas foi desviado do seu destino *a priori* determinado legalmente e o controle democrático não consegue ter incidência substancial sobre esse processo.

A consolidação desses movimentos de rejeição ou mesmo de negação da política social pública fica evidente no rápido governo de Fernando Collor de Mello (1990-92) e nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso - FHC (1995-98/1999-2002). No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, no qual se depositaram as esperanças de rompimento com a agenda neoliberal dos seus antecessores, foram orquestradamente aplicadas as orientações da hegemonia capitalista internacional.

Apesar da sua ligeira participação, Collor foi responsável pela abertura das atividades neoliberais nos anos de 1990, contribuindo para a fragilização de conquistas sociais legalmente amparadas na Constituição Federal de 1988. Seu governo desfigurou o orçamento da seguridade social, utilizando-o para outras finalidades; desvinculou os benefícios previdenciários do salário mínimo; apesar de regulamentados, represou a concessão de benefícios na arena da previdência social pública; vetou itens da Lei Orgânica da Saúde já aprovados pelo Congresso Nacional. É interessante rememorar que a maioria desses pontos estava relacionada ao financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e à participação popular nos processos de gerenciamento desse sistema. (PEREIRA, 2012).

Na era FHC, o controle inflacionário assume centralidade. Tem-se o ápice dos processos de ingerências neoliberais, com imperativos arraigados do Consenso de Washington com ênfase nas privatizações, abertura econômica, controle inflacionário e da dívida pública. Fica evidente o descompasso do receituário neoliberal com relação aos direitos sociais contidos na Carta Magna de 1988. O Estado se exime do financiamento sistemático das políticas sociais, com ênfase na assistência social, que é delegada à sociedade numa perspectiva voluntária, perpetuando práticas assistencialistas. Na arena previdenciária pública, em nome do ajuste fiscal, gesta-se uma “reforma”, com a Emenda Constitucional nº 20, datada do ano de 1998, responsável pela fragilização dos preceitos constitucionais relativos à aposentadoria. E é dessa forma que o governo FHC finca seus “laços” com a festiva burguesia rentista. (PEREIRA, 2012).

Em 2003, com a ascensão do governo Lula, segundo aponta Castelo (2012, p. 624), “[...] as lideranças não mantiveram a sua linha de resistência após a posse e aderiram ao neoliberalismo por intermédio do social-liberalismo”. Fica evidente a ideia de continuísmo da herança dos governos de orientação neoliberal nos anos de 1990 e início de 2000. Em seu primeiro mandato (2003-2006), ocorre um aprofundamento da agenda neoliberal com reforma tributária e na política previdenciária

com o discurso de equilíbrio financeiro e atuarial do regime dos servidores públicos, na qual os aposentados voltariam a efetuar recolhimento das contribuições ao sistema. Isso tudo rebate negativamente nas políticas sociais, em razão da crescente concentração de renda, de uma intensa afirmação do capital financeiro e incentivo ao sistema previdenciário privado.

Avaliamos, portanto, as políticas sociais no primeiro governo Lula, e aqui cabe fazer alusão ao Programa Fome Zero, na perspectiva ideológica de poderoso instrumento político, tendo no Programa Bolsa Família seu ápice. Cabe registrar: o êxito dessas ações de massificação dos programas de transferência de renda obsta as articulações políticas das classes sociais subalternas pela garantia, ampliação e materialização de direitos sociais.

No governo Lula, no segundo mandato (2007-2010), de acordo com os dados estatísticos do Programa Bolsa Família, foram atendidas mais de 12 milhões de famílias de baixa renda, aproximadamente 28 milhões de pessoas saíram da pobreza; foram levadas 36 milhões à classe média, reduzindo para 8,5% (16,27 milhões) o quantitativo de famílias em situação de pobreza absoluta ou de miséria (MDS, 2011). As estatísticas revelam, ainda, uma queda nas taxas de desemprego de 12% para 5,7% entre 2002 e 2010, além do aumento de 35% na renda das pessoas ocupadas, incluindo-se nesses dados o trabalho informal. Em 2009, as ocupações formais alcançam um recorde histórico de 59% dos trabalhadores com vínculo empregatício de trabalho (carteira assinada) (IBGE/PNAD, 2009). Nesse processo, o governo também incentiva, a formalização de micro ou pequenas empresas e do trabalho autônomo regulamentado, desburocratizando o acesso a esta modalidade, além da redução dos impostos para essa operação.

Saindo de uma análise aparente, ao adentrar o campo da essência, entende-se que o “tratamento” delegado à pobreza assume centralidade no campo da política social. Em contrapartida, se tem a radicalização lucrativa do capital financeiro, industrial e do agronegócio. Atestamos, dessa forma, que pa-

ralelo à redução da pobreza, ocorreu também o crescimento da concentração de renda. O que se expressa, parafraseando Gonçalves (2012), é um projeto que pode ser interpretado como desenvolvimentismo às avessas, considerando a ausência de transformações estruturais próprias da concepção desenvolvimentista.

A tendência a se cristalizar na arena da política social brasileira é a incorporação dos mecanismos, ou mesmo da lógica do *workfare*, que se expressa, seja na exigência de contrapartidas dos beneficiários da assistência social pública, para retirá-los da dependência desta, seja no acionamento desses beneficiários para sua fixação no mercado de trabalho com vistas a efetivar a *autossustentação*. Foi certamente com base nessa lógica que o governo Lula firmou convênio com a Câmara Brasileira de Indústria de Construção com vistas à reserva de vagas nas obras de construção civil do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)³ para os beneficiários do Programa Bolsa Família. (PEREIRA, 2012).

O governo Dilma, no espaço temporal aqui analisado (2011-2012), já evidencia processos de *ultrafocalização* combinado à lógica do *workfare* quando da análise do seu “Plano Brasil sem Miséria”. Este último aspecto pode ser bem exemplificado ao examinarmos os novos dispositivos de acesso aos direitos previdenciários, no qual a ocorrência das donas de casa é emblemática. Vejamos: desde 2011, a dona de casa, inscrita no Cadastro Único para programas sociais do Governo Federal, com renda mensal de até dois salários mínimos, tem a possibilidade de recolher a contribuição previdenciária na alíquota de 5% do salário mínimo (R\$ 33,90 em janeiro de 2013).

Com esta lógica, implementam-se as condições para pleitear os benefícios previdenciários, com exceção da aposentadoria por tempo de contribuição. Observamos, assim, a expo-

³ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no ano 2007, é um programa do Governo Federal que engloba um conjunto de políticas econômicas, prevendo investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões até 2010. Uma das suas prioridades é o investimento em infraestrutura, em áreas como saneamento, habitação, transporte, energia e recursos hídricos, entre outros.

nenciação ideológica do *workfarista* que suprime, nos termos de Pereira (2012), um bem-estar incondicional, na perspectiva do direito, em troca de trabalho, não importa qual e muito menos o tipo de vínculo estabelecido. Tal medida tem a intenção de retirar este segmento da tutela assistencial do Estado, mediante sua inserção em um modelo contributivo para acessar direitos.

Nesse governo, percebemos, ainda, os números decrescentes das estatísticas da pobreza, ocorrendo um redirecionamento das políticas sociais com implementação de políticas pobres para os pobres, focalizadas e residuais, considerando o (des)financiamento em curso dessas políticas.

Nesse caminho de análise, é possível compreender tais tendências com esteio nas inflexões observadas com a implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no ano de 2004 e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005. Nos dizeres de Mota (2010), temos presenciado uma unidade contraditória que articula expansão e centralidade da política de assistência social com a mercantilização e privatização da saúde e da previdência, revelando o que a referida autora batizou como “mito da assistência social” por hipotecar a esta política a missão “exclusiva” de promover a proteção social e/ou mecanismo de “enfrentamento” das desigualdades sociais, como ressalta o seguinte apontamento:

Esta afirmação encontra amparo na expansão da assistência social e nas condicionalidades restritivas da previdência social e da saúde, movimentos que vem sendo sustentados por uma razão instrumental, circunscrita aos argumentos de crescimento da pobreza e à impossibilidade de equilíbrio financeiro destas últimas, o que determina a necessidade de sistemas privados complementares – Planos de saúde e previdência privada complementar – concomitante à redução e ou ampliação de serviços e benefícios compatíveis com o aumento das necessidades da população. (MOTA, 2010, p.134).

Esse formato elege a focalização do atendimento às necessidades dos mais pobres, ao apontar que a expansão da política de assistência social foi acompanhada não pela prioridade aos serviços coletivos, mas pela expansão dos programas de transferência de renda com certas condicionalidades. Tal concepção aparece por meio de discursos embasados em raízes conceituais moralizantes e liberais, donde emergem reclamos de combate à pobreza, à miséria e inclusão de excluídos, provocando um processo de repolitização da política pela ótica das classes dominantes, revelando que o capital aciona as políticas sociais como estratégia para ampliar sua lógica de acumulação.

Nesse debate, Mota (2010; 2012) anuncia o mito da assistência social ou assistencialização das políticas sociais, na tentativa de desvelar o sentido que esta política assume para a reprodução da sociabilidade capitalista na realidade brasileira, porquanto as metas, cada vez mais “inclusivas” e expansionistas dos programas de transferência de renda, impactam significativamente no aumento do consumo e do acesso aos “mínimos sociais⁴” para a população pobre, obscurecendo a precarização do trabalho e o aumento da população relativa no processo de reprodução social.

Consoante evidenciado nos estudos de Mota, Peruzzo e Amaral (2012), com base nos relatórios da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), tanto o Brasil, como os demais países da América Latina, não foram capazes de equacionar o alargamento da desigualdade social por meio das modalidades diferentes de combate focalizando a pobreza via programas de transferência de renda. Vejamos:

Apesar do crescimento econômico observado, o Brasil passou do 8º para o 9º no lugar no ranking do IDH - D dentre os países latino-americanos confirmando os dados que 1% dos brasileiros detém uma renda

4 Para Pereira (2002, p. 26) esse termo “tem a conotação de *menor*, de *menos*, em sua acepção mais ínfima, identificada como patamares de satisfação de necessidades que beiram a desproteção social. Assim, pressupõe supressão ou cortes de atendimentos, tal como propõe a ideologia liberal”.

equivalente a toda a renda dos 50% mais pobres. Outro exemplo extraído de Singer (2010) revela que por traz da lenta queda do índice de Gini estaria ocorrendo uma piora da repartição da riqueza entre capital e trabalho. Afirma ainda que 80% da dívida pública estão em mãos de 20 mil pessoas, as quais sozinhas, recebem um valor dez vezes maior que os 11 milhões de famílias atendidas pelo Bolsa Família. (MOTA, 2012, p. 35).

Destarte, o que presenciamos, conforme descreve Mota (2012), é uma estratégia, ou pedagogia, qual seja, a da socialização da sociedade brasileira em que as demandas dos “de baixo” são atendidas no âmbito da *pequena política*, ou seja, táticas que não alteram a correlação de forças favorável à ideologia dominante e, sobretudo, não apontam para mudanças estruturais no âmbito da questão social.

Tal processo comporta a convivência com movimentos sociais e com algumas das reivindicações de necessidades sociais, como o acesso à renda e ao consumo. Isso traz como chave de análise a ideia central de que este tipo de movimentação impulsionado pela chamada pequena política, do ponto de vista prático, de fato, reduz as condições de pobreza e viabiliza o acesso mercantil a bens e serviços, mas, ao mesmo tempo, não há qualquer indício de redução das desigualdades, se a definirmos sob a ótica das disparidades entre as rendas de trabalho e dos lucros além de outros rendimentos do capital.

Ao tratar a pobreza como fenômeno, numa inequívoca “desistoricização”, naturalizando-a como algo possível de ser gerido por meio de políticas sociais compensatórias sem romper com as exigências das classes proprietárias e dominantes, revela-se um cenário propício à difusão de novas concepções da questão social, para as quais se viabilizam soluções de “enfrentamentos” e ajustes pela via da supressão das tensões provenientes de uma pobreza produzida na textura da sociabilidade capitalista pela via do desenvolvimento.

Consideramos central observar as graves inflexões e desafios aos trabalhadores, sobretudo, assistentes sociais, que, histórica e contraditoriamente, alcançam protagonismo no cenário de elaboração, gestão e execução das políticas sociais, em particular da política de assistência social, levando em consideração sua forma peculiar e histórica de especialização do trabalho coletivo, tendo o Estado como principal empregador e a questão social como objeto de intervenção.

Nesse prisma, como bem capta Behring (2009), não se requer um profissional em Serviço Social que pensa, cria, negocia demandas na arena pública, articula e elabora um projeto de intervenção, e cujo produto é o atendimento de necessidades individuais e também coletivas e/ou a formação da consciência. Apresenta-se um redirecionamento focado em mobilizar profissionais que operam o projeto da gestão da pobreza (e não do seu combate ou erradicação), reiterando-o junto a indivíduos e famílias.

Do exposto, observamos graves implicações nos processos de formação profissional, como a eclosão de vários cursos de graduação em Serviço Social, numa intensa mercantilização da educação. Notamos a tendência de um movimento formativo que finca seu compromisso com a ideologia neoliberal. Esta lógica, no Brasil, é vivenciada desde a década de 1990, com acirramento nos últimos anos, pondo em xeque a política educacional no nível superior, ao desestruturar um modelo universitário pautado na articulação do tripé ensino, pesquisa e extensão.

Perante essa realidade, quanto ao Serviço Social, trata-se de propiciar um perfil adequado aos novos requisitos das políticas minimalistas em tempos neoliberais. O que se pretende é colocar no mercado profissionais sem formação crítica e produzidos em massa, especialmente nos cursos de graduação privados e a distância⁵ cujo crescimento recente é evidente, para serem gestores da pobreza, mediante vigilância dos pobres.

5 Dados socializados no XIII ENPES em novembro de 2012, na cidade de Juiz de Fora-MG, destacam que temos hoje 143.198 alunos matriculados em cursos de graduação em Serviço Social, dos quais 109.663 em instituições públicas e 33.535 em privadas. Desse quantitativo, 56.815 na modalidade EaD e 52.848 presenciais.

Iamamoto (2009) apontava o Brasil com o segundo maior contingente de assistentes sociais, na época com 82 mil profissionais, superado apenas pelos Estados Unidos da América (EUA). Dados do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) relativos a setembro de 2012 indicam um quantitativo de 121.234 assistentes sociais aptos ao exercício profissional. Ou seja, em três anos houve um aumento de aproximadamente 50% no número desses profissionais. Ademais, como evidenciado no XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS), promovido em novembro de 2012, vivenciamos historicamente, pela primeira vez, no Serviço Social brasileiro, um número de alunos em processo de graduação (143 mil) superior ao quantitativo de profissionais em exercício (121.234). Numa análise preliminar desse simples indicativo quantitativo podemos indagar: a quem interessa esse processo maciço de profissionais formados disponíveis no mercado de trabalho?

Sobre este questionamento, encontramos um caminho de análise em Marx e Engels:

[...] nas crises comerciais é regularmente destruída não só uma grande quantidade de produtos fabricados como massa das próprias forças produtivas já criadas [...] e por quê? Porque a sociedade possui civilização em excesso, meios de subsistência em excesso, indústria em excesso, comércio em excesso. (1998, p. 12-13).

Ou seja, com base nessas análises, compreendemos a lógica neoliberal que demanda a formação de um exército industrial de reserva de assistentes sociais para impulsionar o valor da força de trabalho para baixo.

O exposto pode ser corroborado mediante o levantamento, em 2012, realizado pela Comissão de Orientação e Fiscalização (COFI) do Conselho Regional de Serviço Social - 3ª Região/Ceará (CRESS/CE), segundo o qual existem 22 unidades de ensino superior que oferecem o Curso de Serviço Social no Estado do Ceará. Dessas, quatorze ocorrem na modalidade

presencial⁶ e oito na proposta de educação a distância (EaD)⁷. Dados do CRESS/CE obtidos dos mapeamentos dos campos de estágio apontam unidades na modalidade EaD em pelo menos 20 dos 184 municípios do Ceará. Portanto, 11% dos municípios do Estado possuem cursos de graduação em Serviço Social nessa proposta de educação.

Em uma análise mais detalhada desses dados, com relação às instituições presenciais, conforme constatamos sete estão localizadas em Fortaleza, uma na Região Metropolitana e as demais em outros municípios cearenses, a saber: Aracati, Crateús, Icó, Iguatu, Juazeiro do Norte e Sobral. Ainda como desses 22 cursos, apenas dois são oferecidos por instituições públicas, quais sejam: Universidade Estadual do Ceará (UECE), cujo curso completou 60 anos de existência em 2010⁸ e Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) – Campus Iguatu. Trata-se, pois, de grande conquista para a nossa categoria na defesa do ensino de qualidade, laico, público e presencial.

Ainda de acordo com dados do CRESS/CE até o ano de 2009 todos os assistentes sociais formados no Ceará eram oriundos da UECE, situação totalmente alterada pelo contexto contemporâneo em razão das implicações ocasionadas pela eclosão de outras instituições de ensino. Para corroborar esta

6 IES Presenciais: Universidade Estadual do Ceará (UECE); Faculdade do Vale do Jaguaribe (FVJ); Faculdade de Ciências Aplicadas Doutor Leão Sampaio (FLS); Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE) – Campus Iguatu; Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza (Fametro); Faculdade Vale do Salgado (FVS); Faculdade Kurios (FAK); Instituto Superior de Teologia Aplicada (INTA); Faculdade Teológica e Filosófica (RATIO); Faculdade de Fortaleza (FAFOR); Faculdade Cearense (FAC); Faculdade Terra Nordeste (Fatene); Faculdade Princesa do Oeste (FPO) e Faculdade Maurício de Nassau de Fortaleza (FMN Fortaleza). Consulta realizada no endereço: emec.mec.gov.br em 4/12/2012.

7 IES EaD: Universidade Estácio de Sá (UNESA); Universidade Norte Paraná (Unopar); Universidade Paulista (UNIP); Universidade Luterana do Brasil (ULBRA); Universidade Anhanguera Uniderp (Uniderp); Universidade do Tocantins (Unittins), (a qual foi descredenciada pelo MEC, mas ainda está em processo de estágio); Universidade Metropolitana de Santos (Unimes); Centro Universitário do Instituto de Ensino Superior (COC). Consulta realizada no endereço: emec.mec.gov.br em 4/12/2012.

8 Para mais informações, consultar o livro *Fragments do passado e do presente: 60 anos de Serviço Social no Ceará*, de autoria das professoras Liduína Farias Almeida da Costa, Maria da Conceição Pio e Leila Maria Passos de Souza Bezerra.

informação, no ano de 2010, a Faculdade Doutor Leão Sampaio formou a primeira turma de assistentes sociais proveniente de unidade de ensino particular no Estado federativo do Ceará. Importa expressar que outras instituições, nos anos subsequentes, já disponibilizaram, no mercado de trabalho, profissionais com graduação em Serviço Social, a saber: INTA, Unopar, Unitins e Uniderp⁹.

Constatamos que a precarização da formação superior e o crescimento desordenado e sem critérios de cursos de Serviço Social se expressam hoje como o centro das atenções e preocupações de todas as entidades de defesa da categoria. Entretanto, como verificamos, estas expressões contemporâneas têm impactos deletérios nas condições cotidianas de trabalho do assistente social, na medida em que ampliam a demanda por benefícios e serviços exponencialmente com o aumento da desigualdade e da pauperização absoluta e relativa, no mesmo passo em que diminuem as condições de atendimento físicas, éticas e técnicas, incluindo-se impactos, também, na remuneração (BEHRING, 2009).

Nas avaliações produzidas por Behring e Boschetti (2006), encontramos advertências para uma intensa precarização do trabalho profissional do assistente social no mundo privado: contratos precários e sem direitos e até o trabalho voluntário, o que representa a máxima mistificação: escravização com alegria de fazer “o bem”. Nesse cenário de tensões operadas no interior das ações estatais, sobretudo no trâmite relacionado à elaboração, gestão e oferta de serviços sociais públicos, identificamos nas políticas sociais um processo de subordinação às orientações neoliberais, pois o Estado passa a ser cada vez mais mínimo para o atendimento dos trabalhadores e cada vez mais permissivo ao atendimento das ordens do grande capital.

O resultado dessa subordinação é sentido diretamente por todos os trabalhadores, como no caso da categoria de assistentes sociais, para a qual destacamos dois aspectos diferencia-

⁹ Número de profissionais habilitados entre os anos de 2008 e 2011 por IES no Estado do Ceará: UECE (576); Faculdade Leão Sampaio (218); INTA (29); Unopar (135); UNITINS (18) e Uniderp (97).

dos. De um lado, os rebatimentos ocorrem como trabalhador, e, do outro, na qualidade de profissional que atua diretamente com as políticas sociais.

No seminário realizado pelo CRESS/CE em maio de 2012, por ocasião da Semana do Assistente Social, foram expostos alguns dados estatísticos dos processos de fiscalização do referido órgão de representação da categoria, que servem para ratificar aqui, na realidade cearense, a tendência vivenciada na cena pública brasileira: há um intenso movimento de efetivação dos precários vínculos de trabalho aliados à falta de condições éticas e técnicas de trabalho que rebatem diretamente nos motivos de insatisfação e desmotivação dos/as assistentes sociais em sua práxis, como constatado em 22 das 41 unidades fiscalizadas. É oportuno ainda ponderar que a maioria dessas estava no campo da política de assistência social. Estão expressos, como sintetiza Mota (2012, p. 38), “os complexos desafios de ordem teórica, ética, política e pratico-operativa”.

Esses dilemas desafiam o/a assistente social no fortalecimento do projeto ético-político profissional, na medida que contribuem para entender a dimensão política da profissão com rebatimentos no aprofundamento de resistências centrais, a saber: redução do projeto profissional à sua dimensão práctico-operativa; anulação de qualquer ideário que não seja o da ordem; submissão da crítica teórica e política à prova da formulação de propostas técnicas.

Em síntese, na nossa compreensão, a questão social ou o enfrentamento a ela conferido no campo institucional, mediante as políticas sociais, traz a marca específica da ordem burguesa e das relações sociais que a sustentam. Assim, a questão social é apreendida como expressão ampliada da exploração do trabalho e das desigualdades sociais dela decorrentes. Sua produção/reprodução assume perfis e expressões historicamente particulares, sobretudo na experiência brasileira.

Desta forma, seu enfrentamento exige o investimento em estratégias que assegurem e ampliem a resistência e as necessidades da coletividade dos trabalhadores, a convocação da

responsabilidade do Estado e a afirmação de políticas sociais de caráter universal, voltadas aos interesses das grandes maiorias, condensando um processo histórico de lutas pela democratização da economia, da política, da cultura, na conquista da esfera pública.

Em razão das contradições e tensões para o cenário das políticas sociais brasileiras, Mota (2012) adverte para o fato de que ficam patentes os desafios trazidos ao Serviço Social brasileiro nesta conjuntura histórica, dentre os quais destacamos: avançar no esforço e na capacidade de reconhecer criticamente a diferença crucial entre a lógica de enfrentamento à pobreza e estratégias de superação das desigualdades, sendo esta última pautada no entendimento da relação entre concentração de riqueza e produção de pauperismo; reconhecer as diferenças fundamentais entre as mediações que integram os projetos de emancipação política, e aquelas que compõem a emancipação humana, porquanto as lutas pela socialização da política e pela democratização de direitos são importantes mediações anticapitalistas, mas não são, em si, um novo projeto societário de emancipação humana.

Com vistas a incorporar tais desafios, tanto à formação do Serviço Social brasileiro quanto aos profissionais no seu campo interventivo, em especial no trabalho de elaboração, gestão e execução de políticas sociais, devemos assumir as exigências de compor um perfil profissional cada vez mais crítico, capaz de formular e recriar propostas que apontem para o progressivo processo de democratização, bem como para o fortalecimento do projeto ético-político profissional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro do escopo de análise aqui encetado, procuramos realizar um esforço de compreensão crítica das tendências e da dinâmica atual das políticas sociais brasileiras no Estado capitalista. Para tanto, consideramos a necessidade de trazer ao debate aspectos reveladores e mostrados como estratégicos para a lógica de elaboração de hegemonia dominante nesta conjuntura histórica.

Assim, recorreremos ao diálogo com analistas e pesquisadores que atualmente colaboram com esta reflexão crítica no campo do Serviço Social brasileiro. Como observamos, se atualizam crises no sistema capitalista, que, na sua lógica cíclica, alcança dimensão estrutural e inédita na história, a partir da década de 1970. Isto exigiu reacomodações por parte da classe dirigente e do Estado sob seu comando. Tais movimentações alcançaram peculiaridades, sobretudo na América Latina e em particular no Brasil.

Ora, em meados da década de 1990, com o governo FHC, presenciamos a implementação das contrarreformas neoliberais, imprimindo fortemente uma lógica de desmantelamento dos direitos e conquistas sociais recentemente instalados nos finais dos anos de 1980, trazidos pelas lutas sociais que culminaram com a Constituição de 1988. Para isto, algumas alterações tornaram-se essenciais, como: ajustes fiscais, privatizações de estatais, desregulamentações dos direitos trabalhistas e alterações na seguridade social brasileira, a qual começou a experimentar um processo agudo de desarticulação dos seus pilares: saúde, previdência e assistência social. Nesta fase, iniciam-se as operações ideológicas de individualização e fragmentação das necessidades sociais e coletivas dos trabalhadores, traduzidas pelas primeiras iniciativas de focalização das demandas sociais, deflagradas em políticas sociais compensatórias.

Tais inflexões iniciam, mesmo que lentamente, um deslocamento ideológico no tocante à concepção da pobreza e da questão social. Ambas começam a ser tratadas como problema

a ser resolvido pelo aparato técnico da eficiência e focalização dos pobres, sem nenhuma vinculação com o seu centro gerador, qual seja, o modo peculiar e histórico de acumular riqueza da sociabilidade capitalista.

Nos anos de 2000, com a ascensão dos governos de esquerda e centro-esquerda na América Latina e no Brasil, registramos um paradoxo político conjuntural, operado, sobretudo, no campo da seguridade social. Observamos o aprimoramento dos mecanismos de focalização das demandas sociais, onde os programas de transferência de renda ganham *status* de normatização para enfrentamento à pobreza e obtêm expressiva magnitude e consenso na sociedade, ao mesmo tempo em que são defendidas estratégias contrárias ao receituário neoliberal, como aumento das intervenções do Estado nas regulamentações do mercado, ampliação de postos de trabalho, forte apelo e combate à pobreza, aumento do consumo das classes subalternizadas, inaugurando um projeto neodesenvolvimentista que afirma a possibilidade de articular crescimento econômico com desenvolvimento social, mas que de fato não reduz as desigualdades sociais.

No interior deste paradoxo, a seguridade social brasileira assume papel central, na medida em que registramos a centralidade e a expansão da política de assistência social do País, enquanto se promove um evidente processo de precarização e mercantilização da saúde e da previdência social. Neste caminho, é pela via da política de assistência que se potencializa a mitificação do combate à pobreza, por meio dos programas de transferência de renda.

Nesse panorama de debates, compartilhamos as análises de autores as quais evidenciam outros aspectos e conexões que merecem destaque, entre estes, as contradições atinentes aos deslocamentos de significado da questão social, que aparece autonomizada das suas determinações estruturais, e passa a ser administrada com base em novas ideologias do desenvolvimento que equacionam, à sombra do capital, crescimento econômico e desenvolvimento social. Assim, a lógica da gestão

da pobreza, tomada como enfrentamento da questão social, via programas de transferência de renda, protagoniza os cenários reificantes dos investimentos das políticas sociais brasileiras, sedimentando a direção de ultrafocalização já apontada.

Finalmente, consideramos central a este debate observar as graves inflexões e desafios aos trabalhadores, em especial, assistentes sociais, que histórica e contraditoriamente alcançam protagonismo no cenário de elaboração, gestão e execução das políticas sociais, particular da PNAS, tendo em vista sua forma peculiar e histórica de especialização do trabalho coletivo, tendo o Estado como principal empregador e a questão social como objeto de intervenção.

Tais características impõem a estes profissionais um rigoroso e crítico esforço de análise para aclarar as diferenças de posicionamentos ideopolíticos que se apresentam, nos diversos espaços sócio-ocupacionais, donde se confrontam e se amalgamam tensas zonas: ora de “enfrentamento” da questão social, numa nítida confirmação da lógica vigente, ora em zonas de socialização da política, resistências e a afirmação de direitos sociais, recolocando o horizonte de superação desta sociabilidade e de fortalecimento do projeto ético-político.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, R. O Brasil da era Lula. **Margem Esquerda- Ensaios Marxistas**. São Paulo, n. 16, 2011.

_____. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2007.

BEHRING, E. *Brasil em Contra-Reforma*: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. **Política Social no Capitalismo Tardio**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Política Social no contexto da crise capitalista. In: **Serviço Social: Direitos e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

_____; BOSCHETTI, I. **Política Social: Fundamentos e história**. 4. ed. São Paulo: Cortez, Biblioteca Básica de Serviço Social, 2006.

CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: n. 112, p. 613-636, nov. 2012.

COLLOR, F. Mensagem nº 672. **Diário Oficial**, Brasília: Seção I, terça-feira, 18 set. 1990.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL - CRESS 3ª Região. Dados da Interiorização da Fiscalização. Fortaleza, maio/2012.

_____. **Relatórios da Comissão de Fiscalização e Inscrição**. Fortaleza, 2011/2012.

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

DUMENIL, G. e LÉVY, D. O imperialismo na era neoliberal in: CARVALHO, D. B. (Orgs.). **Política Social: Alternativas ao Neoliberalismo**. Brasília: UnB, Programa de Pós-Graduação em Política Social, Departamento de Serviço Social, 2004.

DRAIBE, S. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. **Revista da USP**. São Paulo: n.17, 1993.

ENGELS, F. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. Trabalho relacionado com as investigações de L. H. Morgan. Tradução: Leandro Konder. Editora Civilização Brasileira S.A. Rio de Janeiro, 1981.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. v. 3, Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GONCALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: n. 112, nov. 2012. p. 637-671.

HARVEY, D. **Neoliberalismo, história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IAMAMOTO, M. V. *Serviço Social em tempos de capital fetiche*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **O Serviço Social na cena contemporânea**. In: *Serviço Social: Direitos e Competências Profissionais*. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**. v. 30, 2009.

IPEA. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Brasília: n. 16, nov. 2008.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã** (Feuerbach). São Paulo: Grijalbo, 1977.

_____. **Manifesto do Partido Comunista**. Prólogo de José Paulo Netto. São Paulo: Cortez, 1998.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). Nota MDS. **O perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do Censo 2010**. Brasília: 2 maio 2011.

MONTANÕ, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de Serviço Social. v.5).

MOTA, A. E. **O Mito da Assistência Social**: ensaio sobre Estado, Política e Sociedade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

_____; AMARAL, A; PERUZZO, J. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, A. E (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012. p. 153-178.

NOBRE, M. C. **Estado Capitalista, Lutas Políticas e Eleições**: Uma análise com Gramsci. In: *Revista de Ciências Sociais - Volume 35 - Número 2 - UNIFOR*, 2004.

_____. **Modernização do atraso:** a hegemonia burguesa do CIC e as alianças eleitorais da Era Tasso. Fortaleza: UFC. Tese de Doutorado em Sociologia. Fevereiro de 2008.

PEREIRA, P. A. P. **Necessidades humanas:** subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: n. 112, p. 729-753, nov. 2012.

SANDRONI, P. **Dicionário de Economia**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1992.

NEODESENVOLVIMENTISMO E QUESTÃO SOCIAL: reflexões baseadas em dados do Brasil e do Ceará

Epitácio Macário

1 INTRODUÇÃO

Um dos principais formuladores da reforma do Estado brasileiro, Luiz Carlos Bresser-Pereira, afirma, em artigo elucidativo, que o “novo desenvolvimentismo” é um discurso e, ao mesmo tempo, “um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas, por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam, no início do século XXI, alcançar os países desenvolvidos”. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 12). Essa perspectiva situa-se, ainda de acordo com o autor, no intermédio da ortodoxia convencional de origem imperial e globalista, formulada em Washington – “adotada na América Latina pela direita neoliberal e cosmopolita, formada principalmente pela classe rentista e o setor financeiro” – e o “discurso da esquerda burocrático-populista” protagonizado por setores das classes médias inferiores e sindicalistas.

O capítulo citado nos interessa não somente pela destacada posição de Bresser-Pereira na formulação das diretrizes da reforma do Estado, perpetrada nos anos duros do neoliberalismo brasileiro (1990-2002), mas pela capacidade de expressar em termos fáceis o amálgama de interesses e vetores políticos que conformam o chamado novo desenvolvimentismo protagonizado por Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Ora, o equilíbrio entre a ortodoxia neoliberal e o “discurso da esquerda burocrática” – como quer o autor – sinaliza, já no ponto de partida, que o projeto em curso não opera rupturas com o passado nem pode ser idêntico a ele, porquanto só pode sustentar-se sobre a urdidura de um consenso que articule interesses contraditórios vinculados a setores do empresariado (nacional e internacional) e aos trabalhadores assalariados passando pelos marginalizados do sistema.

Este capítulo pretende interferir na discussão, apresentando a evolução recente de algumas variáveis econômicas e sociais, bem como lançando questionamentos sobre as bases, limites e possibilidades do projeto cunhado de novo desenvolvimentismo. Para tanto, na segunda seção abordamos o crescimento econômico e seus principais vetores, com destaque para a política de renúncia fiscal e outros incentivos estatais, além de apresentarmos a geração de emprego e a estrutura do mercado de trabalho segundo classes de rendimento e situação em emprego. Na terceira seção, discutimos a participação da renda do trabalho na renda total do País, a divisão de renda no interior da classe trabalhadora, o problema da extrema pobreza e a situação do Brasil quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e coeficiente de Gini. Na quarta seção, enfocamos a escolaridade dos brasileiros, inclusive a expansão recente do ensino superior no País.

2 BRASIL E CEARÁ: crescimento econômico e trabalho

O Estado do Ceará vem sobressaindo no cenário nordestino e nacional pelos índices positivos de crescimento econômico na última década, como expresso em matérias de jornais como a veiculada em *O Povo*, no dia 12 de setembro de 2012, sob o título “PIB no Ceará cresce cinco vezes mais que no Brasil”. Segundo a notícia, o setor de serviços, que já representa 75% do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado, é o maior responsável por este crescimento. Essa vantagem é confirmada

quando se comparam as taxas de crescimento do PIB do Brasil e do Ceará na última década, conforme demonstrado no gráfico 1. Consoante os dados permitem afirmar, o PIB brasileiro cresceu em média 3,62% ao ano e o cearense 4,39% ao ano, no período assinalado.



Embora rastejante, a média de crescimento da economia brasileira e cearense é recebida com grande euforia pelos institutos de pesquisa (os documentos do IPECE são entusiastas quanto a isto) e analistas econômicos porque ela se dá num momento de crise internacional, de causas estruturais, que se vinha anunciando desde o início da década e atingiu picos nos últimos anos. Quando comparado com outras nações emergentes – para usar o jargão econômico –, o Brasil apresenta resultados inferiores.¹ Mesmo assim, o fato de ter sobrevivido até aqui às fortes turbulências do capital financeiro internacional é suficiente para o triunfalismo e para gracejos como a “marolinha” prognosticada pelo presidente Lula da Silva.

¹ A constatação é do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que, com base em privilegiado banco de dados, afirma que “desde 1996, a economia brasileira vem apresentando a pior performance macroeconômica em termos de crescimento econômico, em comparação à média dos países emergentes. Surpreendentemente, o crescimento tendencial do Brasil fica inclusive abaixo do da África. No subperíodo de vigência do regime de câmbio fixo ajustável (1995-1999), as taxas tendenciais de crescimento são nitidamente declinantes. A recuperação ocorre a partir de 2000, mas a economia mostra-se incapaz de superar o maior dinamismo dos demais emergentes, fato lamentável considerando-se as vantagens comparativas brasileiras, o tamanho do mercado interno potencial e as bases produtivas existentes.” (IPEA, 2009, p. 28).

Evidentemente, as taxas de juros praticadas na economia doméstica funcionam como atrativo de capital financeiro, em grande parte tomado pelo próprio Estado para cumprir seus gastos ordinários e as obrigações da sua dívida.² Ao mesmo tempo, as transnacionais são atraídas por causa de fatores como preço de matérias-primas e serviços intermediários, proximidade dos mercados (Mercosul, por exemplo), baixo preço da mão de obra doméstica e generosas políticas de renúncia fiscal. Não se devem desprezar as iniciativas do governo Lula da Silva quanto aos programas de transferência de renda, tímida valorização do salário mínimo e formalização do emprego e facilitação do crédito individual – fatores que alavancaram o mercado interno. Vão na mesma direção os módicos esforços de investimentos estatais dentro da estreita margem de manobra estabelecida pelo padrão de acumulação com dominância financeira, deixando intactas as pilastras do modelo econômico, a estrutura de propriedade (ver, por exemplo, o problema fundiário), a concentração da riqueza. Essa manobra parece ter sido uma *expertise* do governo Lula da Silva que respondeu pelo crescimento do mercado interno e pela incorporação de vastas camadas da população no consumo de sobrevivência e de outros segmentos populacionais no consumo de bens duráveis – modelo que parece estar atingindo seus limites.³

2 Segundo informa a Auditoria Cidadão da Dívida, o Brasil fechou o ano de 2011 com um estoque da dívida de 3,2 trilhões de reais, o que correspondia a 78% do PIB nacional. Utilizando-se de metodologia diferente, o Ministério da Fazenda divulgou que a dívida líquida do setor público fechou em 36,5% do PIB e a “Dívida do Governo Geral” fechou em 54,3% do PIB. Para compreender as diferentes metodologias, ver *Os números da dívida*, disponível em <http://www.auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Numerosdivida.pdf>. Os dados do Ministério da Fazenda podem ser encontrados em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/downloads/kit_divida.pdf. Acessos em: 30/set./2012.

3 Esta reflexão foi motivada pela exposição do filósofo Vladimir Safatle no seminário internacional “Os desafios dos trabalhadores e das trabalhadoras no enfrentamento da crise”, realizado em 9 de julho de 2012 pela Central Única dos Trabalhadores. Vídeo disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=EyMri8sBsxI>. Ver também o artigo do economista Felipe A. Filomeno publicado em *Outras Palavras* “Lula, Dilma e um projeto que pode se esgotar” onde ele elenca seis gargalos limitrofes do projeto Lula/Dilma, a saber: 1) benefícios extraordinários ao capital internacional; 2) benefícios extraordinários ao capital primário exportador; 3) industrialismo subdesenvolvido; 4) dispersão e parcialidade das políticas públicas; 5) marginalidade da desconcentração da riqueza na agenda política; e 6) baixa sustentabilidade ambiental.

A evolução do crescimento cearense, como demonstra o gráfico 1, nada fica a dever ao Brasil, embora a participação na produção da riqueza nacional mantenha-se quase constante, variando entre o piso de 1,88% (em 2001) ao teto de 2,07% (em 2011). No início da década, o PIB era de R\$ 22,6 bilhões e, no ano de 2011, já alcançava 85,6 bilhões de reais, crescimento realizado à taxa média anual de 4,39%, como já assinalado. Deve-se notar que a disparidade da renda *per capita* da ordem de 2 para 1 em desfavor do Ceará se mantém durante todo o período analisado, o que já serve para ilustrar o grau das desigualdades regionais, fatores estruturantes do desenvolvimento desigual e combinado doméstico.

Interessa assinalar que, tal como ocorreu no plano nacional, as taxas de crescimento da economia cearense são amplamente ancoradas nas políticas de transferência de renda do Governo Federal, na facilitação do crédito pessoal e de apoio à agricultura familiar que mantêm importante presença na economia cearense. Esses fatores impulsionaram o mercado interno. Há, entretanto, outros elementos a considerar como a implementação do Fundo de Desenvolvimento da Indústria (FDI) desde o período dos coronéis,⁴ a ousada política de incentivos fiscais protagonizada pelos governos mudancistas e seus sucessores; os investimentos públicos/privados em infraestrutura - melhoramento das estradas, construção do Aeroporto Internacional Pinto Martins, do Porto do Pecém e do metrô em Fortaleza. É digno de realce a alavancagem do setor do comércio e dos serviços amplamente tributários das características regionais que oferecem aos turistas possibilidades de desfrute do sertão, das belas praias e serras do nosso Estado, conformando a chamada indústria do turismo.⁵

4 Referimo-nos ao período em que o Estado foi governado por César Cals (1971-1975), Adauto Bezerra (1975-1978), Virgílio Távora (1979-1982) e Gonzaga Mota (1983-1987).

5 Os serviços constituem o setor mais dinâmico na composição do PIB cearense. Com efeito, se em 1986 a agricultura respondia por 14,6%, a indústria por 37,4% e os serviços por 48,0% do PIB, no ano de 2009 a participação da agricultura caiu para 5,1%, a indústria decresceu para 24,5% e o setor de serviços aumentou sua participação para 70,4% do Produto Interno Bruto (TEXEIRA, s/d; IPECE, Nota técnica 49, Maio de 2012).

A atração de investimentos por meio de incentivos fiscais tem particular importância na nossa análise por dois motivos: (1º) pelo protagonismo desempenhado pelo Ceará e (2º) por se tratar de uma opção política calcada na ideia segundo a qual este seria o caminho para diminuir as desigualdades inter-regionais, gerando emprego e renda, o que teria impactos na diminuição da pobreza. As políticas de incentivos fiscais constituem um substitutivo, em época de neoliberalismo, da política keynesiana de indução do desenvolvimento por meio do endividamento estatal. Agora, ao invés de políticas ativas de investimento, os Estados lançam mão da renúncia fiscal e de outros expedientes para atrair empresas para seu território e, assim, deslanchar o desenvolvimento local. Entre estes expedientes, o professor Francisco Teixeira destaca:

(1) isenção do ICMS, para empresas que produzam bens que não são produzidos no Estado; (2) redução de alíquotas; (3) prorrogação do prazo de recolhimento; e (4) deferimento do imposto devido, que consiste em não recolher o imposto devido na data do pagamento ao Tesouro Estadual." (TEIXEIRA, s/d).

Além destes incentivos de natureza tributária, o autor refere-se ainda a "doação ou venda subsidiada de terrenos, obras de infraestrutura, participação no capital e crédito para capital fixo e de giro." (*Idem.*).

Um instrutivo artigo da professora Soraia A. Cardozo mostra que, no Ceará, a política de incentivo fiscal tornou-se mais agressiva a partir de 1995 tanto em montante de benefícios oferecidos às empresas como na diversificação desses. Alguns achados da pesquisa são muito instrutivos para efeito do que pretendemos argumentar. Entre esses ressaltamos:

Primeiro: em sua grande maioria, os investimentos atraídos eram locais ou provenientes ou de São Paulo, ou do Rio Grande do Sul e, em pequena monta, do exterior. Tais investimentos se fizeram, preferencialmente, na produção de bens

não duráveis, principalmente no setor têxtil, de couro e calçados, alimentar e bebidas e vestuário. Esses setores são intensivos em mão de obra, o que termina reproduzindo a estrutura desigual da indústria brasileira e da divisão inter-regional do trabalho caracterizada pela concentração de atividades intensivas em capital e de maior valor agregado no Sudeste em detrimento de outras regiões, a exemplo do Nordeste.⁶

Ora, se a análise das atividades industriais atraídas por incentivos fiscais, dentre outros atrativos, detectou a reprodução da velha estrutura da divisão inter-regional do trabalho e da atividade produtiva nacional, parece que essa tendência é reforçada pela dinâmica da economia brasileira como um todo. Com efeito, o crescimento econômico do País não se tem apoiado no desenvolvimento dos setores mais dinâmicos da economia mundial, aqueles que demandam tecnologia de ponta, formação de alto nível da força de trabalho e esforços de pesquisa e desenvolvimento (P&D). É isto que comprova o estudo de Filgueira e Gonçalves (2007, p. 81-82) em particular na seção onde abordam a pauta de exportações brasileiras no período 1999-2006. Para os autores, “o padrão das exportações brasileiras caracteriza-se pela presença dominante de produtos intensivos em recursos naturais e pelo baixo conteúdo tecnológico dos produtos industrializados”. Advogam, ainda, uma tendência à “reprimarização das exportações, com peso crescente das *commodities* [...] e a redução da participação dos produtos de alta intensidade tecnológica”, tratando-se, pois, “do processo de *downgrade* ou especialização regressiva das exportações” nacionais.

Segundo: dos investimentos captados, apenas as empresas do setor calçadista e de couro – que foram as que obtiveram maior incentivo no período 1995-2008 – tiveram importante elevação na participação no Valor Transformado da Indústria (VTI) nacional, saindo de 5,7% em 1996 para 15,5% em 2006, e na participação no VTI local, oscilando entre 11,3% e 23,1%. Realçando que a atividade do setor foi a que mais obteve “êxito” na guerra fiscal, a autora adverte:

6 Sobre o desenvolvimento desigual do capitalismo brasileiro, ver Oliveira (2003).

[...] cabe salientar que a atratividade dos Estados do Nordeste não se resume aos incentivos fiscais, mas também a elementos ligados à organização do mercado de trabalho da região, que é constituído de uma mão de obra com menores remunerações e menor organização sindical, elementos de elevada atratividade para os investidores". (CARDOZO, 2011, p. 651).

Terceiro: das atividades incentivadas, apenas a de couro e calçados gerou postos de trabalho acima da projeção feita pelas empresas na hora de obter os benefícios. Os demais setores que receberam maiores incentivos ficaram abaixo da meta estabelecida, quando não apresentaram saldos negativos, como foi o caso do setor têxtil e o de alimentos e bebidas. Esse achado é de grande valia na medida em que contradiz o principal argumento utilizado pelos governos com o fim de legitimar a política de atração de empresas às custas da arrecadação tributária, o que reduz o caixa do Estado para investir em políticas públicas.

Quarto: a migração de empresas do ramo de couro e calçados para o Ceará e Bahia impactou no aumento da média salarial dos trabalhadores do setor nos dois Estados de modo que, em 2006, o Ceará alcançava 83% e a Bahia 81% da média nacional. Merece destaque o fato de que, no mesmo ano, no Estado do Rio Grande do Sul (RS), a média salarial do setor estava acima da média nacional, correspondendo a 110%, enquanto, São Paulo (SP), o índice médio era de 116% comparado com a média brasileira. Contudo, o crescimento do setor mais incentivado no Ceará e Bahia, contudo, não significou mudança na estrutura salarial, ficando muito aquém dos Estados que mais perderam empregos no setor na mesma época (Rio Grande do Sul e São Paulo). Além disso, é interessante lembrar que os deslocamentos causam desemprego nos estados de origem, o que contribui para comprimir a média salarial percebida pelos trabalhadores do setor. A mobilidade do capital, agora induzida pela razão de Estado, tende a causar a compressão dos salários, nivelando-os por baixo, porque as empresas buscarão lugares

que lhes ofereçam ganhos relativos, dentre os quais o preço da mão de obra e, também, o nível de organização sindical contam muito – principalmente em setores de mão de obra intensiva.

Quinto: a faixa de vencimentos de até dois salários mínimos comportava 85,9% dos trabalhadores cearenses em 1995 e cresceu para 94,7% em 2008. Essa tendência foi verificada também na Bahia e, inclusive, em São Paulo e Rio Grande do Sul. No caso dos Estados nordestinos, tratou-se de incluir mão de obra em lugares de baixa produção industrial e cultura rural; já no caso dos polos produtores de couro e calçados que perderam empresas para os nordestinos, São Paulo e Rio Grande do Sul, o aumento de trabalhadores nessa faixa salarial explica-se pelo rebaixamento da média de vencimentos por conta dos impactos da deslocalização de plantas industriais – como foi o caso da Grendene cujos investimentos se direcionaram para o Nordeste (ALMEIDA, 2009). A conclusão de Cardozo é inequívoca:

Nesse sentido, vemos que a guerra fiscal contribuiu para que este segmento industrial se dirigisse majoritariamente para as localidades que apresentassem trabalhadores com menores rendimentos. Por outro lado, verifica-se, também, uma elevação da parcela de trabalhadores com menores rendimentos nos estados em que a mão de obra é mais cara. Nesse sentido, vemos que além da grande transferência de recursos públicos para grupos privados, a guerra fiscal pode contribuir para a tendência de achatamento dos rendimentos no país como um todo, pois a frequente ameaça de realocização de empresas, em virtude da competição interestadual, enfraquece ainda mais a capacidade de negociação dos trabalhadores nas regiões mais dinâmicas. Portanto, a guerra fiscal contribui para reforçar uma tendência que vem sendo observada desde os anos 1990, e que encontra explicação na elevação das taxas de desemprego, nas frequentes ameaças de flexibilização e

precarização das relações de trabalho. Em outras palavras, o que queremos dizer é que a guerra fiscal e os fenômenos apresentados pelo mercado de trabalho brasileiro se conjugam e se reforçam mutuamente. (CARDOZO, 2011, p. 652-3).

Mas a tendência ao nivelamento, por baixo, da média salarial nacional é função de muitas variáveis, dentre as quais se destaca o nível do desemprego que fragiliza as organizações sindicais. Não se deve, todavia, mitigar a importância desempenhada nesse processo pelas políticas de transferência de fundos públicos para as empresas e a criação do arcabouço institucional que permite e induz a deslocalização empresarial. Aqui já não resta nenhuma dúvida quanto ao papel estruturante do Estado na indução do desenvolvimento econômico, na criação das condições políticas, ideológicas e legais para a acumulação privada de capital. Só que, diferentemente do modelo do *Welfare State* em que o Estado assume tripla função: de agregação de demanda (por via de amplo espectro de políticas públicas), de empresário (por meio da criação de grandes empresas estatais) e de financiador da iniciativa privada (via crédito e outros mecanismos), na era neoliberal o Estado renuncia aos tributos a favor dos empreendimentos privados e empreende verdadeira cruzada contra as organizações dos trabalhadores, pela flexibilidade mais plena que favoreça as empresas e a acumulação de capital.

O ponto de vista de Cardozo (2011) demonstra tino metodológico muito interessante porque vai buscar as determinações e implicações do fenômeno particular estudado em relações mais abrangentes, vale dizer em totalidades cada vez mais largas. Ademais, parece que ele pode ser generalizado como tendência do desenvolvimento local e nacional. A este respeito é muito instrutivo o estudo de Tonelli e Queiroz (2010) sobre o saldo de contratações e demissões de trabalhadores nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva. O período de FHC mostrou-se pródigo no fechamento de

postos de trabalho; no primeiro mandato o saldo negativo foi da ordem de -1.108.580. No segundo, a economia esboçou boa recuperação fechando com saldo positivo de 1.786.180 empregos. Já o período Lula da Silva é marcado por saldos positivos das contratações sobre as demissões, conforme demonstrado pelos autores: no fim do primeiro mandato o saldo foi positivo, 4.623.080, e, no segundo, repetiu-se a tendência positiva com 3.052.575 empregos nos anos de 2007-2008 e 995.100 em 2009. Salta aos olhos o crescimento do emprego no período Lula da Silva em comparação com o antecessor. Há, todavia, uma tendência, a marcar todo o período, caracterizada por forte queda dos empregos de níveis salariais mais elevados (acima de três salários mínimos nacionais - SMN) em proveito dos postos de rendimentos menores. Os dados do período (FHC + Lula da Silva até 2009) são: 11.969.130 postos de trabalho na faixa salarial de até 1,5 SMN; 3.346.317 empregos na faixa salarial acima de 1,5 até três SMN; e expressiva perda de empregos na faixa salarial acima de 3 SMN, perfazendo um saldo negativo da ordem de -6.260.696 postos de trabalho.

Esse fenômeno é fruto da confluência de vários fatores, dos quais destacamos quatro: a reestruturação produtiva, que opera mudança de amplo espectro na estrutura ocupacional das empresas, diminuindo as funções intermediárias (gerências, supervisões, controles de qualidade) e repondo-as no chão de fábrica sob a forma das equipes multifuncionais, da prática da polivalência dos trabalhadores (principalmente nos setores de média e alta intensidade tecnológica). Em segundo lugar, ressaltamos o grau elevado de rotatividade da mão de obra ancorado no amplo exército de reserva, pois a substituição de trabalhadores antigos por novos representa ganhos de custo da força de trabalho para as empresas. Em terceiro lugar, a prática generalizada da terceirização que, via de regra, comprime os salários sobretudo quando acontece no setor público (que é o que melhor remunera e geralmente tem estrutura de carreira no Brasil). Em quarto lugar, a indução da geração de empregos por meio da guerra fiscal que termina gerando um nivelamen-

to por baixo ocasionado pela própria dinâmica do mercado que faz aumentar os postos de baixos rendimentos nos Estados receptores de investimentos e achata os rendimentos do trabalho nos Estados que perdem as empresas, conforme demonstrado por Cardozo (2011). A Tabela 1 ilustra bem a inclusão de trabalhadores na base da pirâmide salarial.

Tabela 1: Distribuição percentual das pessoas ocupadas por faixa de rendimento mensal - Brasil - 2001-2009; 2011*

Anos / Faixas Salariais em SM**	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Até 1/2	7,78	9,50	10,00	9,29	10,12	9,86	8,40	9,72	9,65	7,16
Mais de 1/2 a 1	16,32	17,59	17,82	18,41	20,43	21,12	19,26	19,28	19,67	18,83
Mais de 1 a 2	26,02	26,28	25,97	28,46	28,52	29,48	30,70	30,98	31,84	32,78
Mais de 2 a 3	12,90	12,29	12,93	10,04	9,99	10,53	11,63	11,57	10,68	13,23
Mais de 3 a 5	10,99	9,97	10,15	10,83	9,32	7,39	8,35	8,92	9,18	8,23
Mais de 5 a 10	7,87	7,21	6,12	6,54	5,85	6,31	6,31	5,37	5,29	5,84
Mais de 10 a 20	3,50	2,85	2,83	2,77	2,15	2,16	2,33	2,11	2,08	1,94
Mais de 20	1,55	1,34	1,31	0,90	0,83	0,78	0,78	0,72	0,67	0,69
Sem rendimentos	11,62	11,72	11,53	11,27	11,66	11,00	10,53	9,49	8,86	7,55
Sem declaração	1,44	1,24	1,34	1,49	1,13	1,38	1,70	1,83	2,10	3,75
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Fonte: IBGE (PNAD) - Elaboração do autor.										
* Em 2010 não houve a PNAD, mas o Censo.										
** Referência: Salário Mínimo (SM).										

Conforme ilustrado, a composição da população ocupada por faixa de rendimentos evidencia uma dinâmica que merece análise. Como mostram os dados, entre 2001 e 2011 houve crescimento relativo de 17,2% das ocupações com rendimento de até dois salários mínimos. Já quando tomamos a faixa entre dois e cinco salários mínimos, notamos decréscimo relativo de 10,2% das ocupações. Maior perda verificou-se na faixa salarial acima de cinco salários mínimos que alcançou 2011 com uma perda de 34,4% das ocupações.

Os dados sobre emprego e distribuição por faixas salariais revelam uma dinâmica contraditória analisada pelo eminente pesquisador da Universidade de Campinas, Dr. Márcio Pochmann. Em estudo publicado em 2010 ele saudava com grande entusiasmo o crescimento do emprego, a formalização dos postos de trabalho, a política de valorização do salário mí-

nimo, o aumento do salário médio dos trabalhadores brasileiros, ao lembrar dos saldos negativos verificados durante toda a década de 1990. Para ele, as iniciativas de caráter desenvolvimentista e os dados positivos aludidos estariam criando as bases de um novo quadro social no País,

impulsionado pelo avanço do emprego assalariado, especialmente com carteira assinada. A forte expansão do emprego formal, [...], implica a retomada da marcha em prol da sociedade salarial. Com isso, o assalariamento ganha parcelas crescentes das ocupações, impondo novo ritmo de rendimentos que contribui decisivamente para a massificação das formas de consumo de massa em todo o país. A ampliação generalizada do consumo popular, sobretudo no interior do terço de menor renda, explica a recente inflexão do trabalho com a marcha do novo ciclo de desenvolvimento nacional. (POCHMANN, 2010, p. 56).

Embora baseada em evidências, a conclusão de Pochmann é, também, a postulação de uma esperança cuja efetivação ao longo do tempo dependerá da melhoria das taxas de crescimento verificadas na última década e da viabilidade da *expertise* lulista – de viés neodesenvolvimentista⁷ – que, sem mudar os fundamentos do modelo econômico herdado, operou inflexões na política econômica (principalmente em arranjos que facilitam o mercado), gerando empregos (formais, inclusive) na base da pirâmide salarial e transferindo renda por

7 Não confundir, por exemplo, com o nacional-desenvolvimentismo da era Vargas. Utilizamos esse conceito na perspectiva de Claudio Katz ao tratar do descontentamento de setores das classes dominantes com o neoliberalismo na América Latina, e no Brasil por excelência, considera que está havendo uma inflexão neodesenvolvimentista na orientação da política econômica. *In verbis*: “A guinada em curso é “neo” e não plenamente desenvolvimentista porque preserva a restrição monetária, o ajuste fiscal, a prioridade às exportações e a concentração de renda. Apenas defende o incremento dos subsídios estatais à indústria para reverter as consequências do livre-comércio extremado. A vulnerabilidade financeira da região e a ligação a um padrão de crescimento muito dependente dos preços das matérias-primas induzem a tentar essa mudança”. (KATZ, 2007, p. 51).

meio de políticas compensatórias.⁸ O gráfico 2 mostra evolução descendente da taxa média de desemprego total⁹ nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Distrito Federal, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo.



- 8 Leda Paulani (2008) criticou acidamente a política econômica de Lula da Silva ao afirmar, sem rodeios, que ela mantinha ao pé da letra a ortodoxia neoliberal dos juros altos, dos superávits primários para saldar compromissos com banqueiros. Ela adverte, entretanto, que a natureza neoliberal do projeto Lula da Silva não se esgota nesses elementos, mas se complementa com os seguintes fatos: a) no seu compromisso com a transformação do País em plataforma de valorização do capital financeiro transnacional, no qual figura a política de juros básicos estratosféricos; b) na aceitação de que “do ponto de vista macro (leia-se de manipulação das variáveis da demanda agregada) não há escolha, sustenta-se que o crescimento virá do rearranjo das condições de oferta (leia-se da política microeconômica), que consiste em ‘melhorar o ambiente de negócios’”; c) na política social fundada em programas compensatórios que sancionam e reproduzem as fraturas existentes na sociedade brasileira. (PAULANI, 2008, p. 70-71).
- 9 O desemprego total é desagregado pelo DIEESE nas seguintes subespécies: “**desemprego aberto**: pessoas que procuraram trabalho de maneira efetiva nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum trabalho nos sete últimos dias; **desemprego oculto pelo trabalho precário**: pessoas que realizam trabalhos precários - algum trabalho remunerado ocasional de auto-ocupação - ou pessoas que realizam trabalho não-remunerado em ajuda a negócios de parentes e que procuraram mudar de trabalho nos 30 dias anteriores ao da entrevista ou que, não tendo procurado neste período, o fizeram sem êxito até 12 meses atrás; **desemprego oculto pelo desalento**: pessoas que não possuem trabalho e nem procuraram nos últimos 30 dias anteriores ao da entrevista, por desestímulos do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas apresentaram procura efetiva de trabalho nos últimos 12 meses”. (DIEESE, *Principais conceitos da pesquisa de emprego e desemprego*).

Em trabalho mais recente, Pochmann (2012) reafirma a dinâmica das mudanças ora assinaladas, ocasionadas pelo ingresso no emprego de grande parte do exército de reserva acumulado na década final do século XX, combinado com a valorização do salário mínimo e com as políticas de transferência de renda. Estariam aí as razões da drástica diminuição da pobreza que, segundo afirma, teria decaído dos 37,2% da população em 1995 para 7,2% em 2009. Na medida em que a saída da pobreza foi puxada pela oferta de empregos de salários baixos e pelo programa de transferência de renda do Governo Federal (Bolsa Família), os emergentes não podem ser chamados de classe média como alardeado nos jornais e novelas. Aliás, como adverte o ex-presidente do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), o segmento médio da população brasileira manteve-se estacionado na faixa de um terço dos brasileiros. O estudo adensa provas para a tese anunciada na introdução onde o autor afirma:

Mesmo com o contido nível educacional e a limitada experiência profissional, as novas ocupações de serviços, absorvedoras de enormes massas humanas resgatadas da condição de pobreza, permitem inegável ascensão social, embora ainda distante de qualquer configuração que não a da classe trabalhadora. Seja pelo nível de rendimentos, seja pelo tipo de ocupação, seja pelo perfil e atributos pessoais, o grosso da população emergente não se encaixa em critérios sérios e objetivos que possam ser claramente identificados como classe média. Associam-se, sim, às características gerais das classes populares, que, por elevar o rendimento, ampliam imediatamente o padrão de consumo. Não há, nesse sentido, qualquer novidade, pois se trata de um fenômeno comum, uma vez que trabalhador não poupa, e sim gasta tudo o que ganha. (POCHMANN, 2012, p. 10).

A dúvida que fica é sobre a continuidade da dinâmica ascensional das populações pobres ancorada no neodesenvolvimentismo a brasileira. Erber (2012) caracteriza essa perspectiva que, segundo acredita, disputou os rumos da política econômica no governo Lula da Silva – e, imaginamos, prossegue no governo Dilma. Para ele, esse projeto sustenta-se no investimento de empresas públicas e estatais em infraestrutura, geralmente financiadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES); investimento na construção de residências incentivado pelo crédito público e privado; fomento da inovação por meio de incentivos fiscais, crédito subsidiado e subvenções; e busca de independência na política externa, privilegiando relações com países latino-americanos e os do BRICS (grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Essa “convenção neodesenvolvimentista” – como quer o estudioso – se efetiva sob hegemonia do que ele denomina de “convenção institucionalista restrita” defendida pelo Ministério da Fazenda e pelo Banco Central, que “tem uma visão de sociedade competitiva e meritocrática, cuja eficiência é garantida pelo funcionamento do mercado”. (ERBER, 2011, p. 38). De acordo com a mesma fonte, a *convenção institucionalista restrita*

visa ao estabelecimento de normas e organizações que garantam o correto funcionamento dos mercados, de forma que estes cumpram suas funções de alocar recursos do modo mais produtivo, gerando poupanças, investimento e, em consequência, crescimento econômico. Quanto mais eficientes forem os mercados em termos presentes e futuros, maior será a probabilidade de crescimento. Para tanto, são essenciais a garantia dos direitos de propriedade e a redução dos custos de transação, que, por sua vez, demandam instituições estatais eficientes. Os mercados têm dimensão internacional e, portanto, a abertura da economia, em termos comerciais, financeiros e de investimento é essencial para o desenvolvimento.

Parece que estamos aqui diante de um novo nome para “ortodoxia neoliberal”, ou seja, o espírito da política macroeconômica orientado pelo Consenso de Washington. Se na década de 1990 essa orientação foi assumida oficialmente pelo bloco no poder, refeito esse bloco, a partir de 2003 com a ascensão do ex-metalúrgico à Presidência, a perspectiva neoliberal continua hegemônica, mas não tão livre e soberanamente como antes porque, doravante, o governo se ergue sobre uma coalisão de forças que incorpora desde importante parcela do empresariado nacional – principalmente a que depende das inversões e financiamentos estatais –, passando pela base da pirâmide social que almeja emprego e políticas de assistência social e por significativos setores organizados do campo (dos trabalhadores sem terra e assentados ao agronegócio) e da cidade (basta pensar no apoio decisivo da Central Única dos Trabalhadores). Desses segmentos, os de orientação ideológica de esquerda se expressam por dentro do governo, mas de forma subordinada ao ideário neoliberal.¹⁰ Talvez o chamado neodesenvolvimentismo a brasileira já esteja esbarrando em limites bem precisos como os draconianos cortes orçamentários no plano federal, que comprometem o financiamento de políticas públicas, e o tamanho da dívida pública, que deve ter consumido 47,19% do orçamento da União para 2012, ou seja, mais de 1 trilhão de reais no escopo de um orçamento de 2,1 trilhões de reais (FA-TORELLI ; ÁVILA, 2012).

Retornemos à renda do trabalho. No Ceará, a distribuição dos trabalhadores ocupados por faixa de rendimento confirma a tendência nacional de alargamento da base da pirâmide salarial e vai além. Com efeito, no período analisado os empregos gerados concentraram-se, preferencialmente, nas faixas mais baixas da escala salarial, com índices mais elevados

10 Até onde enxergamos, parece ser esta a base real da tese segundo a qual era (e é) necessário disputar o governo Lula da Silva/Dilma por dentro – tese sustentada, consciente ou intuitivamente, por ideólogos da esquerda e boa parte dos ativistas sociais. Como já se passaram dez anos desse governo, haveria de se perguntar que horizonte essa “disputa” aponta: é possível romper com a orientação neoliberal que predomina? Ou será que se deve apostar na insígnia “o importante é competir”? Se no plano do esporte, a frase não ultrapassa a mera postulação idealista, imaginemos no campo do conflito social.

que os nacionais. Ocorre também a diminuição das ocupações de salários mais elevados. Na tabela 2, evidenciamos aumento nas duas primeiras faixas salariais (até meio e até um salário mínimo), expressando a dinâmica encontrada por Cardozo no setor de couro e calçados.

Merece destaque a dinâmica observada na faixa salarial de até meio salário mínimo, pois enquanto no Brasil o índice mantém-se abaixo de 8%, no Ceará era de 21% em 2001, decaindo para 16,5% em 2011, ou seja, mais do dobro do caso brasileiro. Eis uma variável importante pelo quanto revela do baixo preço da força de trabalho praticado no Ceará, o que, como já argumentamos, é um forte atrativo para investimentos vindos das regiões Sudeste e Sul, por exemplo. Enquanto para os que ganhavam menos de meio salário mínimo diminuiu em 5 pontos percentuais no período, a faixa dos que ganhavam mais de meio e até um salário nacional cresceu 7 pontos, alcançando mais de 31% em 2011, portanto, superior ao índice nacional em 13 pontos percentuais (p.p.).

Tabela 2: Percentual de pessoas de 10 anos e mais de idade, ocupadas, segundo classe de rendimento - Ceará - 2001-2009; 2011

Classes de rendimento mesal (SM)*	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Até 1/2	21,01	20,37	23,29	22,23	23,64	24,04	20,88	23,88	23,27	16,50
Mais de 1/2 a 1	24,14	24,72	25,38	27,00	26,85	27,58	27,96	28,78	28,37	31,38
Mais de 1 a 2	19,56	20,60	18,66	19,49	18,16	18,73	19,91	19,31	19,51	21,43
Mais de 2 a 3	5,94	5,92	5,53	3,92	3,66	4,69	5,51	4,78	4,98	5,49
Mais de 3 a 5	4,58	4,23	4,59	4,49	3,73	3,41	3,40	3,95	4,08	4,12
Mais de 5 a 10	2,95	2,77	2,19	2,80	2,56	2,60	2,63	2,23	2,57	2,72
Mais de 10 a 20	1,52	1,04	1,03	1,10	0,86	0,78	0,85	0,88	0,91	0,93
Mais de 20	0,60	0,59	0,43	0,30	0,33	0,28	0,25	0,32	0,29	0,36
Sem rendimento	18,68	18,65	18,21	17,82	18,99	17,18	17,71	14,85	15,35	15,73
Sem declaração	1,03	1,11	0,70	0,85	1,21	0,71	0,90	1,01	0,67	1,33
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE (PNAD). Elaboração do autor.

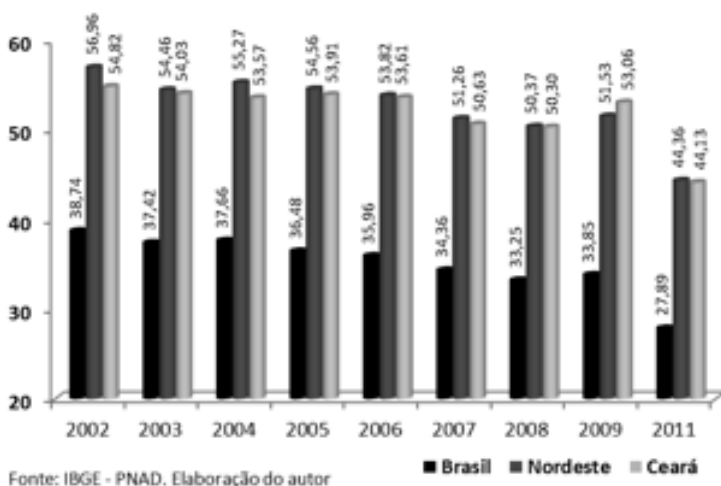
* SM = Salário Mínimo Nacional

Mais uma vez comprova-se que a composição da estrutura do emprego no Ceará concentra muito mais trabalhadores nos estratos mais baixos da escala salarial, quando comparada com o Brasil. Reforça a tese o fato de que, em 2011, o Ceará contava com um percentual de trabalhadores ocupados sem remuneração duas vezes maior do que no Brasil. A desigualdade de rendimentos se repete nos estratos de maiores salários.

Quando comparamos os dados do Brasil e do Ceará quanto ao percentual de trabalhadores ocupados com rendimentos maiores que cinco salários mínimos encontramos o índice de 8,5% no plano nacional e 4% no plano estadual.

A distribuição dos trabalhadores ocupados com e sem carteira assinada é outra variável a demonstrar o uso predatório da força de trabalho no Brasil e, ainda mais, no Nordeste e no Ceará. Como mostra o gráfico 3, o percentual de empregados sem carteira assinada no Ceará era 1,4 vez maior do que no Brasil em 2002, crescendo para 1,6 vez em 2011.

Gráfico 3: Percentual de empregados de 10 anos e mais de idade sem carteira assinada, exclusive militares e funcionários públicos - BR, NE e CE



Contudo, o percentual de trabalhadores sem carteira assinada não corresponde ao grau de informalidade já que este “é definido como a razão entre trabalhadores sem carteira, por conta própria e não remunerados sobre o total de ocupados”. Seguindo esta metodologia, o IPEA (2011) estimava que nos primeiros meses de 2011 o percentual de trabalhadores informais no Brasil era de 35,4%.

É, pois, inegável que houve um esforço de formalização do emprego no período Lula da Silva, como assinalado por Pochmann, mas é fato também que o número de pessoas trabalhando sem carteira assinada, e ainda mais os índices de in-

formalidade, representam um ponto de estrangulamento para a criação de uma sociedade integrada pelo salarido e direitos derivados (previdência, principalmente), a exemplo do que se persegue no Estado de Bem-Estar Social e do que parece ser a esperança de Pochmann (2010; 2012). Numa conjuntura favorável, o crescimento econômico e os esforços de formalização do emprego resultaram na queda de 28% dos ocupados sem carteira assinada no plano nacional, enquanto no Ceará, que segue a mesma dinâmica do Nordeste, esta queda não chegou a 20%, reproduzindo e aprofundando velhas formas de desigualdade na divisão regional do trabalho. Se, efetivamente, estivermos entrando numa conjuntura desfavorável como as previsões de crescimento do PIB para 2012/2013 anunciam, talvez os módicos avanços de formalização e geração de postos de trabalho sofram drástica retração. Daí nossa desconfiança quanto ao otimismo em torno do neodesenvolvimentismo e nosso questionamento sobre a garantia, no médio prazo, da melhoria nas condições de vida do povo pobre sem operar rupturas com a orientação macroeconômica de matiz neoliberal e com o modelo concentrador de renda e de propriedade.

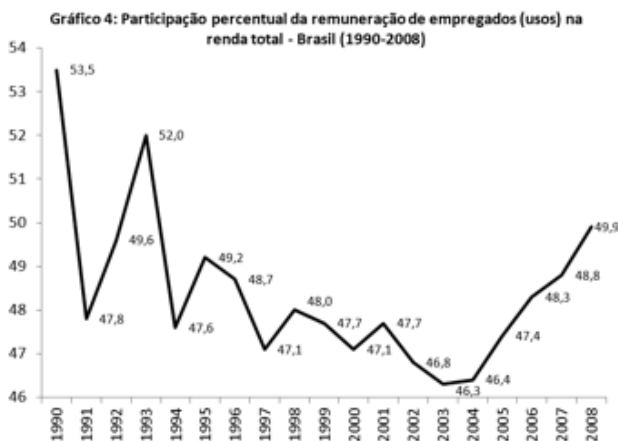
3 DIVISÃO DA RENDA NO NEODESENVOLVIMENTISMO

O crescimento do PIB é, sem dúvida, variável importante nos estudos de economia, porquanto mede a produção de riquezas e esta, como sabemos, fornece bases objetivas para o progresso em todos os campos da cultura humana. Por seu turno, os avanços culturais criam condições sociais de novos progressos na produção econômica, pois a economia não é impulsionada unicamente por fatores técnicos e à revelia de condições sociais, culturais, políticas e institucionais. Logo, a base econômica é amplamente induzida por esferas extraeconômicas da vida social o que não lhe tira, mas reforça!, o estatuto de base da sociedade. Com isto, queremos sinalizar, todavia, haver uma unidade entre economia e esferas extraeconômicas – unidade que é síntese tecida por relações recíprocas de di-

ferentes elementos, não podendo ser pura identidade. Assim, pois, o processo capitalista comporta e exige estruturas sociais e culturais muito diversificadas e estas, de modo algum, podem ser consideradas epifenômeno da produção econômica. Não atentar para isso tem resultado na crença segundo a qual o problema dos países periféricos é de grau de evolução do capitalismo, conduzindo à ingloria espera do dia em que desfrutaremos dos mesmos padrões sociais, políticos e culturais dos países centrais. Por outro lado, cultiva-se a ideia de que o crescimento econômico, por si mesmo, conduz ao salvamento dos “atrasos” sociais presentes nas sociedades periféricas.

Isto posto, é preciso analisar os avanços do chamado novo desenvolvimentismo sempre à luz da crítica dos seus próprios fundamentos e das sequelas sociais que ele mantém e reproduz.

Esse modelo econômico reproduz velha estrutura concentradora perceptível por meio da divisão funcional da renda, que se reporta à participação dos salários dos empregados, da renda dos autônomos (entre os quais se incluem trabalhadores e empresários) e das rendas do capital na composição da renda total do País. Assim, ela nos serve para compreender a dinâmica da repartição da riqueza nacional entre as classes que encarnam o trabalho e o capital.



Fonte: Bestos (2012, p. 27-28). Elaboração do autor.

Como mostra o gráfico 4, em 1990, os salários do trabalho correspondiam a 53,5% da renda nacional, caindo para 49,9% em 2008, depois de ter sofrido oscilações regressivas com os menores índices nos anos de 2002, 2003 e 2004. A partir de 2004, a economia doméstica experimentou um ciclo de crescimento, conforme demonstrado no gráfico 1, beneficiando-se do cenário internacional favorável e da tímida, mas importante, intervenção estatal e dinamização do mercado interno. O crescimento do emprego formal e da massa salarial, combinado com a elevação do salário mínimo nacional, implicou tímida tendência de recuperação da participação do trabalho na riqueza gerada socialmente a partir de 2005. Entretanto, a conjuntura favorável não foi, até aqui, capaz de reverter as perdas aludidas como também não resultou em transformações substantivas do mercado de trabalho que mantém uma taxa de desemprego total de 11% em 2011 (gráfico 2) e um elevado índice de trabalhadores empregados sem carteira assinada (gráfico 3) e/ou informais.

Além da repartição da renda entre capital e trabalho, é também necessário compreender como os rendimentos do trabalho se distribuem no seio da classe trabalhadora. O estudo dessa variável feito pelo DIEESE demonstra a reprodução de uma estrutura profundamente desigual, conforme exposto na Tabela 3.

Tabela 3: Distribuição pessoal da renda do trabalho - Brasil (em %)

Grupo	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Os 10% mais pobres	0,7	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2
Os 20% mais pobres	2,4	3,1	3,1	3,1	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4	3,5	3,6	3,6	3,9	4,0	4,0
Os 50% mais pobres	12,9	13,4	13,6	13,6	14,0	14,5	14,8	14,9	15,5	16,0	16,3	16,5	17,2	17,6	17,8
Os 10% mais ricos	49,0	47,1	46,8	46,7	46,5	45,7	46,1	46,1	45,3	44,6	44,7	44,5	43,3	42,7	42,5
Os 5% mais ricos	35,8	33,5	33,2	33,2	33,2	33,1	33,0	33,0	32,7	31,7	32,0	31,7	30,7	30,4	30,3
O 1% mais rico	15,5	13,4	13,1	13,1	13,2	13,2	13,3	13,3	12,9	12,7	13,0	12,8	12,4	12,3	12,4

Fonte: DIEESE - Anuários dos trabalhadores

A dinâmica do mercado de trabalho ora examinada reaparece aqui sob outro prisma. Parece que o enxugamento dos custos do trabalho operado no cerne da reestruturação empresarial e a substituição de trabalhadores mais velhos por jovens, como aludido, ao significar redução do quantitativo de trabalhadores nos postos mais valorizados, tem alguma relação com

a diminuição do percentual de renda apropriado pela elite do trabalho, como evidenciado na Tabela 3. Com efeito, no período analisado a fração dos 10% mais ricos perdeu sete pontos percentuais na apropriação da renda do trabalho. Por seu turno, os 5% mais ricos tiveram sua fatia do bolo reduzida em 5 p. p. e o 1% mais rico perdeu 3 p. p. Ao mesmo tempo, houve ganhos nos segmentos menos favorecidos, com destaque para o dos 50% mais pobres, cuja apropriação da renda do trabalho cresceu em 5 p.p. Essa dinâmica está relacionada com a geração de postos de trabalho na base da pirâmide salarial, como já demonstrado.

A análise das duas variáveis de repartição da renda permite duas inferências. Primeira: entre 1990 e 2008 a tendência foi de queda da participação do trabalho na renda nacional. Apesar da tendência ao crescimento a partir de 2005, ainda não foi possível recuperar o percentual do início da série analisada. Segunda: persiste uma distância muito grande entre os rendimentos dos trabalhadores mais ricos e os dos mais pobres, de modo que, no ano final da série, os 10% mais ricos se apropriaram de renda equivalente a 2,5 vezes o rendimento dos 50% mais pobres. Há, todavia, uma tendência lenta, mas progressiva, de diminuição da desigualdade com ganhos das parcelas mais pobres e perdas de participação das parcelas mais ricas. Uma evidência salta aos olhos: está havendo uma redistribuição dos rendimentos do trabalho que favorece a menor desigualdade, enquanto a repartição funcional da renda se dá em proveito do capital e em desfavor do trabalho.

De acordo com o Censo de 2010, a miséria e a pobreza foram rebaixadas durante toda a década, mas manteve-se em percentuais elevados e inadmissíveis para o País que era já a sétima economia mundial em tamanho do PIB. Não seria necessário nada além dessa constatação para infirmar a ideia, muito apregoada entre nós, de que basta crescer para desenvolver, senão observar na Tabela 4 sobre renda *per capita* dos domicílios brasileiros segundo o censo de 2010.

Tabela 4: Domicílios particulares permanentes por classe de rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* - Brasil, Nordeste e Ceará (2010)

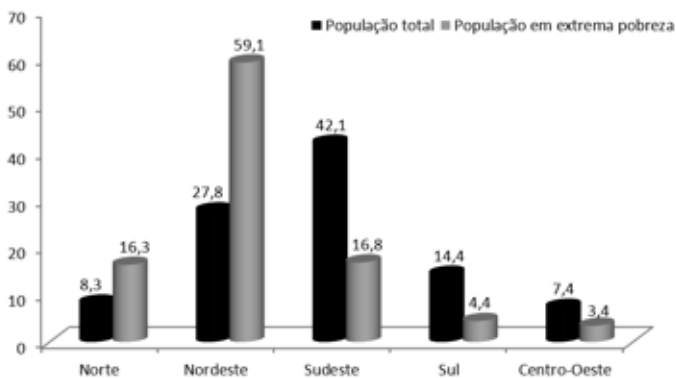
Região Geográfica	BRASIL		NORDESTE		CEARÁ	
	Domicílios particulares permanentes (Unidades)	Domicílios particulares permanentes (Percentual)	Domicílios particulares permanentes (Unidades)	Domicílios particulares permanentes (Percentual)	Domicílios particulares permanentes (Unidades)	Domicílios particulares permanentes (Percentual)
Total	57.324.167	100	14.922.901	100	2.365.276	100
Até 1/8	2.099.950	3,66	1.445.054	9,68	249.306	10,54
Mais de 1/8 a 1/4	3.879.863	6,77	1.932.783	12,95	316.860	13,40
Mais de 1/4 a 1/2	9.861.054	17,20	3.691.564	24,74	597.920	25,28
Mais de 1/2 a 1	16.445.089	28,69	4.068.274	27,26	659.917	27,90
Mais de 1 a 2	12.556.453	21,90	1.701.790	11,40	253.703	10,73
Mais de 2 a 3	4.027.622	7,03	485.490	3,25	69.791	2,95
Mais de 3 a 5	3.059.369	5,34	384.084	2,57	56.552	2,39
Mais de 5 a 10	2.069.873	3,61	262.003	1,76	39.411	1,67
Mais de 10	874.165	1,52	103.783	0,70	16.412	0,69
Sem rendimento	2.450.729	4,28	848.076	5,68	105.404	4,46

Fonte: IBGE - Censo 2010. Elaboração do autor.
 * Base de cálculo: Salário Mínimo (SM)

Como mostra a tabela, no Brasil, em 2010, mais de dois milhões de domicílios (ou 3,66%) tinham renda *per capita* de até um oitavo do salário mínimo nacional, o que correspondia à época a R\$ 63,75 mensais por habitante. Quer dizer, os habitantes destes domicílios inseriam-se na condição de extremamente pobres, segundo convenção de que a extrema miséria corresponde a uma renda mensal *per capita* de até R\$ 70,00 – em média R\$ 2,33 por dia. Os dados referentes à região Nordeste e ao Ceará demonstram situação muito pior nesse quesito, pois o percentual de domicílios com rendimento de até um oitavo do salário mínimo é mais de três vezes superior aos dos índices nacionais. Cabe ressaltar: parte dos domicílios catalogados na segunda classe de rendimentos e parte daqueles sem rendimentos inserem-se no cômputo dos que tinham renda abaixo de R\$ 70,00 por habitante. Por isto que, tomado do ponto de vista da quantidade de pessoas em estado de extrema pobreza, a cifra alcança 16,3 milhões de brasileiros, o equivalente a 8,53% da população residente.

A maior parte das pessoas extremamente pobres residia na região Nordeste, a qual, sozinha, continha 59,1% do total, ou seja, 9,6 milhões de pessoas extremamente pobres, embora a participação dessa região na população total do País fosse de apenas 27,8%. No Gráfico 5 consta a participação relativa de cada grande região geográfica na composição da população total e da população extremamente pobre do Brasil.

Gráfico 5: Participação da população total e população em condições de miséria segundo grandes regiões do País (2010)



Fonte: Medeiros e Pinho Neto (2011, p. 11)

Sobre a extrema pobreza no Ceará, mencionamos o estudo de Medeiros e Pinho Neto (2011) onde podemos visualizar dados da sua espacialização. A participação do Ceará no *quantum* da extrema pobreza é assim comentada pelos autores:

A situação do estado do Ceará encontra-se, relativamente, melhor do que a do Nordeste como um todo, pois este apresentou um valor de 18,1% da população na condição de extrema pobreza, enquanto que para o Ceará essa taxa foi levemente menor (17,8%). No entanto, ao considerar o Brasil, esse percentual é de aproximadamente 8,5% da população, o que coloca o Ceará em uma situação não tão boa quando comparado às demais unidades federativas do país. O estado do Ceará ocupa, de acordo com os dados do Censo 2010, a sétima colocação quando se classifica os estados em ordem decrescente da proporção de pessoas em condição de miséria. Entre os melhores, destaca-se o estado de Santa Catarina, que apresenta o menor percentual (1,64%). Ainda com base no ordenamento das taxas de extrema pobreza, dos nove estados do Nordeste, o Ceará é o quarto colocado

com maior proporção de pessoas com rendimentos mensais *per capita* até a linha estipulada de R\$ 70. (MEDEIROS; PINHO NETO, 2011, p. 12).

Os estudos têm priorizado os dados sobre extrema pobreza na medida em que o Governo Federal, a partir de Lula da Silva, criou programas e políticas voltadas para a erradicação da fome e da miséria, seguindo celebrado receituário segundo o qual a eficácia da política social está relacionada à focalização, o que permite maior precisão interventiva e menor custo. Assim, a diminuição progressiva da extrema pobreza convive tranquilamente com a reprodução da desigualdade incrustada na estrutura social brasileira, pois o que tem acontecido é que uma parcela considerável da população tem emergido da condição de indigência e miséria para a de pobre ou, então, para a condição das celebradas classes médias que, como já afirmamos, são constrangidas a responderem aos seus anseios de consumo com rendimentos entre um e dois salários mínimos.

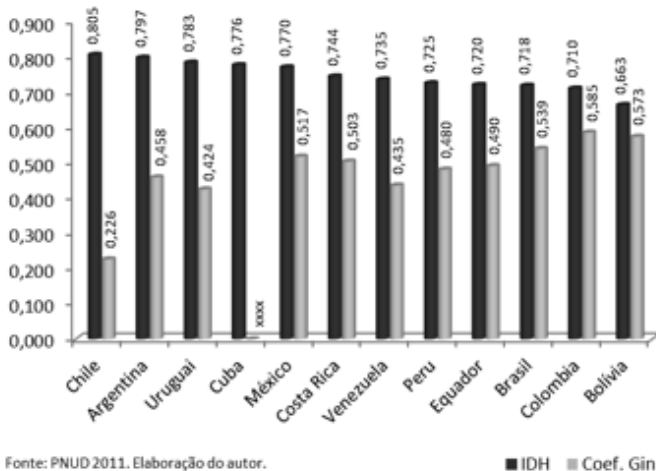
O Gráfico 6, tomado de empréstimo do estudo do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, mostra a evolução do coeficiente de Gini em anos selecionados. A curva é ascendente até o ano de 1990 quando começa a descender, chegando ao ano de 2012 com a previsão de menor índice – portanto, menor desigualdade social.



Fonte: FVG (Centro de Políticas Sociais, 2012)

Concomitantemente as melhorias assinaladas, o Brasil continua numa posição assaz desconfortável no *ranking* mundial de desenvolvimento humano e no coeficiente de Gini. O Relatório do Desenvolvimento Humano (2011) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) situa o Brasil na 84ª posição em IDH no mundo e em oitavo lugar no *ranking* dos piores índices de desigualdade, segundo informa Sílvia Salek da agência BBC-Brasil: “Tomando como medida o coeficiente de Gini, que mede a desigualdade na distribuição da renda em 187 países, apenas sete nações apresentam distribuição pior do que a do Brasil, segundo dados da ONU: Colômbia, Bolívia, Honduras, África do Sul, Angola, Haiti e Camarões”. (SALEK, 2011).¹¹

Gráfico 7: IDH e Coeficiente de Gini de países selecionados - 2011



Como mostra o Gráfico 7, o Brasil é o décimo colocado em termos de IDH e ocupa a terceira posição no *ranking* dos piores coeficientes de Gini no rol de doze países latino-americanos, com resultados melhores do que Colômbia e Bolívia. Contudo, entre os doze países latino-americanos selecionados, o Brasil detinha em 2010 a terceira melhor renda *per capita* en-

11 IDH: quanto mais próximo a 1, melhor situação; Gini: pior situação quanto mais se aproxima de 1.

quanto ocupava a décima posição nos índices em discussão. Tais dados reforçam a tese de que, no que pese os aclamados avanços do chamado novo desenvolvimentismo, este modelo econômico reproduz as pilastras da desigualdade social que marca nossa história. Esperamos estar melhor posicionados, portanto, para afirmar que as pilastras do novo desenvolvimentismo brasileiro não permitem dar passos substanciais rumo à resolução da situação de barbárie incrustada em nossa sociedade. E, ademais, é bastante provável estarmos alcançando os limites absolutos desse modelo quanto às possibilidades, até aqui experimentadas, de promover melhorias nas condições de vida das massas trabalhadoras.¹²

4 Aspectos socioeducacionais do neodesenvolvimentismo

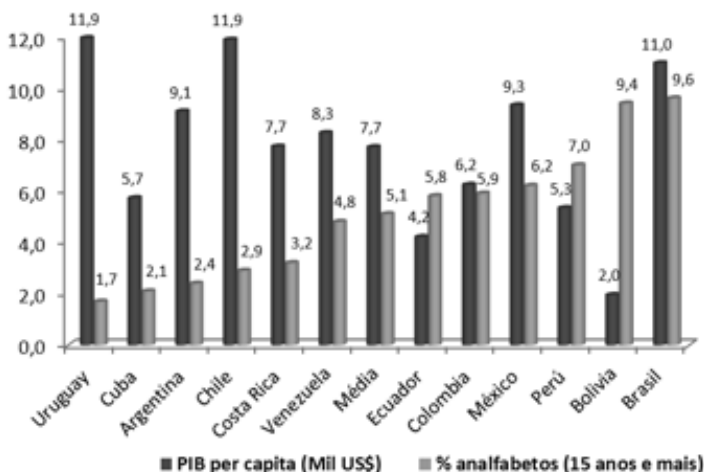
Como observamos, o desenvolvimento capitalista comporta e exige variadas estruturas sociais, culturais e políticas. Com efeito, se é fato existirem traços gerais que caracterizam essa formação social – o predomínio das relações mercantis, o assalariamento, a extração de excedentes sob a forma de mais valia etc. – tampouco podemos derivar padrões sociais, políticos e culturais idênticos em todas as nações. Já é de amplo conhecimento as diferenças entre o capitalismo central, nas suas vertentes clássica e prussiana, e as formações periféricas tardias, dentre essas as de via colonial. No escopo desse capí-

12 Em bem talhado artigo, Plínio de Arruda Sampaio Júnior apresenta argumentos bastante convincentes sobre os limites do modelo econômico protagonizado pelo governo progressista de Lula da Silva/Dilma e advoga: “A modesta prosperidade material dos últimos anos, que levou uma parcela da população brasileira a ter acesso aos bens de consumo conspícuo de última geração, é efêmera e nociva. A euforia que alimenta a ilusão de um neodesenvolvimentismo brasileiro é insustentável. Ao solapar as bases materiais, sociais, políticas e culturais do Estado nacional, “progressistas” e “conservadores” são responsáveis, cada um à sua maneira, pelo processo de reversão neocolonial que compromete irremediavelmente a capacidade de a sociedade brasileira enfrentar suas mazelas históricas e controlar seu destino, de modo a definir o sentido, o ritmo e a intensidade do desenvolvimento em função das necessidades do povo e das possibilidades de sua economia”. Ver Sampaio Júnior (2012).

tulo, basta lembrar a formulação teórica de Florestan Fernandes (2005) segundo a qual o desenvolvimento capitalista das periferias dependentes não poderia repetir a experiência dos países clássicos no tangente às funções econômicas, socioculturais e políticas. O capitalismo avança nessas partes do mundo (América Latina, por exemplo) reestruturando as relações tradicionais, mas mantendo sempre padrões muito rebaixados com referência ao uso da força de trabalho e aos progressos socioculturais, quando comparados com os casos clássicos. Por seu turno, a política se dá de tal forma que as classes subalternas são incorporadas somente enquanto necessárias para a manutenção do poder autocrático da burguesia doméstica em relação de simbiose ou de dependência com a burguesia internacional.

Tomemos duas variáveis para comparação entre países latino-americanos – o PIB *per capita* e a taxa de analfabetismo – com o fim de ilustrar que não há uma ligação automática entre magnitude da renda nacional e o desenvolvimento sociocultural. Como exposto, o Gráfico 8 tem esse propósito, ao situar o Brasil no rol de doze países latino-americanos.

Gráfico 8: PIB *per capita* e taxa de analfabetismo em países selecionados (2010)



Esse gráfico foi organizado em ordem crescente do percentual de analfabetos de 15 anos e mais de idade em doze países da América Latina. O objetivo é mostrar que mesmo no âmbito dos países periféricos o desenvolvimento capitalista se configura de forma bastante diferente no tocante ao acesso das pessoas à educação escolar – considerada um dos importantes indicadores da questão social nas sociedades contemporâneas. Como revelam os dados, Uruguai e Chile têm a melhor renda *per capita* de todos e um dos menores índices de analfabetismo (Chile perde para Cuba, nesse quesito). Embora o Brasil ocupe o terceiro lugar em renda *per capita*, tem o maior número de pessoas analfabetas. O caso da Bolívia é bastante instrutivo porque o País possui um PIB *per capita* cinco vezes menor do que o do Brasil e exibe uma situação melhor do que a brasileira quanto à taxa de analfabetismo. Comparada com a média dos países selecionados, a situação do Brasil é negativa porque enquanto o PIB *per capita* doméstico supera a média em 3,3 mil dólares, a taxa de analfabetismo é 4,5 p.p. acima da média. Os que acreditam na situação da renda como panaceia para os “atrasos” socioculturais ficam sem argumento nesse quesito.

Tabela 5: Porcentagem da população de 10 anos e mais de idade, ocupada, por anos de estudos - Brasil

REGIÃO	ANO	0 a menos de 1 ano	1 a 7 anos	8 a 14 anos	15 anos e mais
BRASIL	2001	11,57	43,14	37,77	7,11
	2011	9,23	27,10	51,90	11,66
NORDESTE	2001	23,93	46,00	25,89	3,77
	2011	17,56	30,92	44,08	7,32
CEARÁ	2001	24,25	44,39	26,57	3,75
	2011	17,38	28,30	47,44	6,72

Fonte: IBGE (PNAD). Elaboração do autor.

De acordo com esta tabela, houve diminuição do percentual de pessoas ocupadas sem escolaridade e menos de um ano de instrução no plano nacional, regional e local; no Nordeste e no Ceará, este índice era ainda, no fim da primeira década

do século XXI, duas vezes superiores aos verificados em escala nacional. Mais um índice a comprovar as condições socioculturais rebaixadas da população nordestina e cearense em face do cenário nacional. Fato relevante é que a diminuição relativa do número de pessoas sem instrução e até sete anos de escolaridade foi seguida de importante aumento populacional na faixa de oito a quatorze anos de estudos. Isso prova a elevação da escolarização da população ocupada, com importante crescimento dos escolarizados de nível médio. Ainda como o Censo de 2010 identificou, no plano nacional, mais da metade da população de 10 anos e mais de idade era analfabeta ou detinha ensino fundamental incompleto. A região Nordeste e o Estado do Ceará detinham índices mais elevados que os nacionais, conforme pode ser observado na Tabela 6.

Tabela 6: Percentual de pessoas de 10 anos e mais de idade por nível de instrução - Brasil, Nordeste e Ceará (2010)

Nível de instrução	Brasil	Nordeste	Ceará
Sem instrução e fundamental incompleto	50,23	59,01	55,76
Fundamental completo e médio incompleto	17,38	15,31	17,46
Médio completo e superior incompleto	23,48	20,25	21,31
Superior completo	8,31	4,93	4,96
Não determinado	0,58	0,48	0,50
Sem declaração	0,03	0,02	0,01
Total	100	100	100

Fonte: IBGE - Censo 2010. Elaboração do autor.

O melhoramento dos índices nesse quadrante da questão social não supera o fato de que a população em idade ativa (PIA) detenha baixíssimos níveis de escolaridade numa sociedade urbano-industrial. Ora, o baixo nível de renda dos trabalhadores, a desigualdade extremada e a escolaridade rebaixada são fruto da crônica incapacidade do amálgama dominante pensar e implementar um projeto de sociedade calçado na valorização do trabalho e em interesses endógenos. Tal projeto nas condições atuais implicaria rupturas com a predo-

minância do capital rentista e transnacional na determinação da macroeconomia e das políticas orçamentárias, e, também, exigiria reestruturação do modelo de propriedade. Um projeto que redirecione a macroeconomia no sentido do desenvolvimento interno e rumo à promoção do espectro de direitos de cidadania que marca(va) as democracias burguesas avançadas impõe transformações estruturais da forma de ser e ir-sendo do capitalismo dependente brasileiro – não podendo, pois, ser empunhado por um amálgama de forças políticas dominado pelos interesses do grande capital transnacional e rentista.

Consoante mostra a literatura especializada, o desenvolvimento em países de industrialização recente contou com inaudito protagonismo estatal, principalmente na criação de *know how* sociocultural para o desenvolvimento de tecnologia doméstica. Com efeito, em nações dependentes, hospedeiras de grandes corporações transnacionais, não é possível esperar que o automatismo do mercado instaure um pátio tecnológico na medida em que as transnacionais retêm as atividades de pesquisa, criação e inovação em seus países de origem. Segundo afirmam Cunha e Miranda, a transferência de tecnologia pelas empresas transnacionais se dá sob condições determinadas:

Os principais elementos que podem ser destacados na constituição de um sistema nacional de inovação (SNI) robusto e de um ambiente favorável ao aumento da densidade tecnológica nos países hospedeiros são: (i) recursos humanos qualificados; (ii) universidades, laboratórios de P&D e instituições de pesquisa; (iii) regime de proteção à propriedade intelectual; e (iv) estrutura de incentivos governamentais. (CUNHA; MIRANDA, 2011, p. 12).

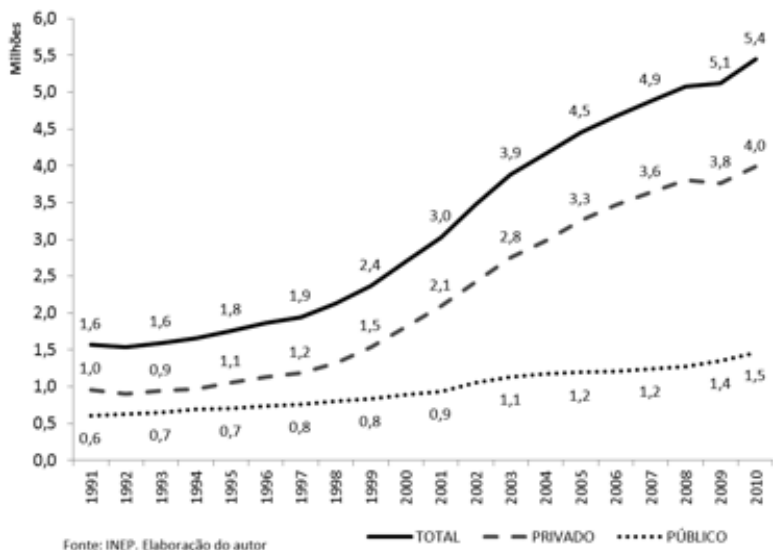
Invocamos o estudo com o fim de argumentar que o chamado novo desenvolvimentismo brasileiro não enfrentou, até aqui, a questão de criar as bases sociais e culturais para o desenvolvimento técnico e científico interessado nos problemas da sociedade brasileira. E não o faz porque tem na depen-

dência tecnológica, na produção de *commodities* e produtos de baixo valor agregado e no uso predatório da força de trabalho algumas das suas pilastras. As condições para a estruturação de um sistema nacional de produção científica e tecnológica pressupõem a iniciativa de políticas ousadas de escolarização e capacitação técnica, tecnológica e científica do povo, de valorização e enriquecimento do trabalho e o reposicionamento firme e autônomo em face dos interesses – muitas vezes transformados em imperativos! – do grande capital transnacional. Tais exigências, porém, não podem ser assumidas no escopo da pragmática neodesenvolvimentista brasileira.

Feitas as honrosas exceções das instituições e empresas brasileiras que produzem conhecimento e tecnologia de ponta (algumas universidades, a Petrobras, a Fiocruz, a Embrapa), os governos progressistas dos presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff, a exemplo dos seus antecessores, não têm adotado uma política ousada nesta área, reproduzindo a velha condição de dependência dos modelos de enxerto das transnacionais, mais interessadas em fatores outros como matérias-primas, incentivos fiscais, mão de obra barata e frouxo sistema regulatório, além da conquista de fatias do mercado local e regional – o Mercosul, por exemplo.

Inegavelmente, houve visível expansão do ensino de nível superior como exposto no gráfico 9 – para não dizer que não falamos de flores. Com efeito, as matrículas em cursos de graduação presenciais cresceram na ordem de 348% entre 1991 e 2010, saindo de 1,6 milhão para 5,4 milhões. O ingresso nesses cursos quadruplicou no período assinalado, saindo de 447,9 mil em 1991 para 1,8 milhão em 2010, crescimento de 402,2%.

Gráfico 9: Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais por categoria administrativa - Brasil (1991-2010)



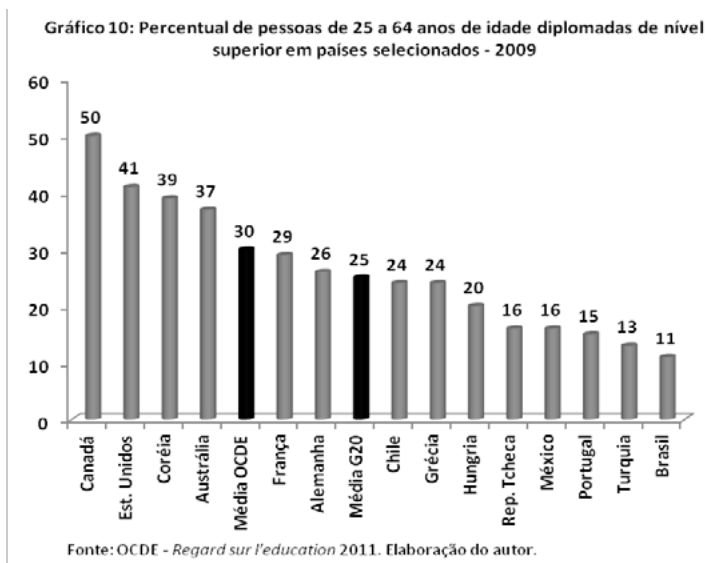
Não é de se comemorar estas “flores” que germinaram na aridez dos índices sociais rebaixados no Brasil? Seria, não fosse o fato de terem sido protagonizados pela insidiosa mercantilização desse nível de ensino e pelo rebaixamento da qualidade ao rés do chão. Efetivamente, o setor privado começou a série ofertando 61,3% das matrículas e encerrou, em 2010, com a participação de 73,2%. Quanto ao ingresso, o setor privado respondia por 65,9% no início e termina com participação de 75,8%. O restante ficou por conta do setor público federal, estadual e municipal. Ficou uma lição: a oferta diminuta de vagas no setor público obriga as pessoas a pagarem pelo que fora um direito conquistado por amplas massas da juventude em países centrais há cinco décadas. A razão entre inscrições e vagas ofertadas no ensino público e privado no período assinalado revela bem esse problema. Enquanto no setor público houve em média 7,5 inscritos por vaga ofertada, no ensino privado esse número não chega a 2, com clara tendência à diminuição a partir dos anos de 2000, quando o Governo Federal ampliou as formas de transferência de fundos públicos para o setor privado

por meio do Financiamento Estudantil (FIES) e do Programa Universidade para Todos (PROUNI). A este respeito, Roberto Leher faz certa crítica:

O ProUni e o Fies estão em antípoda com os valores da esquerda. Em primeiro lugar, porque sustentam que a educação dos jovens trabalhadores é um serviço e, como tal, além de ser muito lucrativo [...] contém os germes do projeto de sociabilidade desejado pelo capital. Em segundo lugar, pressupõem que para os “pobres” basta uma “educação de pobre”. Muitas instituições que participam do ProUni não poderiam estar funcionando caso houvesse controle social sobre as privadas. Ademais, o ProUni permite que, para os pobres, as instituições privadas forneçam cursos sequenciais, ou cursos ditos tecnológicos de curta duração, conferindo, absurdamente, diplomas e também oferta por meio de educação a distância. Em terceiro lugar, o ProUni e o Fies foram transformados nas principais estratégias do governo para a massificação da educação superior e, por isso, legitimam o sucateamento planejado e sistemático das universidades públicas, visto que a renúncia fiscal do Programa tem como contrapartida a estagnação ou, nos dois últimos anos, o crescimento quase que vegetativo dos recursos das federais. (LEHER, 2010, p. 388-389).

Mesmo demonstrando coragem e firme propósito de expandir o ensino superior pelo mercado, o que representou importante impulso rumo à massificação com qualidade mais que duvidosa desse nível de ensino no período recente, o Brasil ainda desfruta de péssima posição quando comparado com outros países. Ao considerarmos a porcentagem de pessoas que detêm diploma de ensino superior, como mostra o Gráfico 10, o País fica em último lugar numa série de quatorze nações da Organi-

zação para o Comércio e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e muito abaixo da média observada na OCDE e no G20.¹³



Deixamos de nos pronunciar sobre aspectos qualitativos da expansão do ensino superior e apenas quantificamos duas variáveis – matrículas e ingresso – e situamos o País no rol de outras nações quanto à diplomação de nível superior. Sem dúvida, muito se perde na análise ao elidir as questões qualitativas, porque estas sim merecem e exigem tratamento crítico se pensamos na criação das possibilidades de desenvolvimento científico e tecnológico voltado para os problemas da nação e do nosso povo. Um projeto de universidade pública sólida e de qualidade é uma exigência básica para o desenvolvimento da nação se se pretende conquistar alguma autonomia na inserção no mercado mundial e promover justiça social. O que está em curso, todavia, conspira contra esse propósito.

13 Países membros da OCDE: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Estônia, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polónia, Portugal, República Eslováquia, República Tcheca, Reino Unido, Eslovênia, Suécia, Suíça e Turquia. O G20 congrega os países: África do Sul, Argentina, Brasil, México, Canadá, Estados Unidos, China, Japão, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Arábia Saudita, Turquia, França, Alemanha, Itália, Rússia, Reino Unido, Austrália e União Europeia.

Seguindo uma tendência expansionista fomentada desde os anos duros do neoliberalismo, os governos progressistas de Lula da Silva e Dilma não mediram esforços na promoção de mudanças institucionais e legais que facilitaram a abertura de empresas educacionais e a oferta de ensino a distância, além de terem sido mais ousados na criação de instrumentos de transferência do fundo público para o setor privado. Na medida em que, todavia, precisavam responder a pressões advindas de sua base social, tais governos colocaram em marcha lenta e truncada um processo de expansão das universidades federais e, principalmente, dos institutos federais, seja por meio dos contratos de gestão inscritos no Programa ReUni ou pelo investimento em novos *campi* objetivando formar mão de obra de nível tecnológico em menor tempo. Os resultados dessas iniciativas não podem ser desprezados tanto do ponto de vista do aumento do ingresso de jovens e trabalhadores como da ótica das contradições que geram na sociedade brasileira – algumas das quais estão na raiz da última e importante greve dos professores e servidores dessas instituições federais de ensino superior.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tivemos como objetivo apresentar, em panorâmica, alguns dados da evolução recente da economia nacional e local, inserindo nessa evolução aspectos da questão social. Conforme demonstramos, o crescimento foi mediano quando comparado com outras economias emergentes, puxado por fatores como: conjuntura favorável, retomada de investimento estatal, ousada política de renúncia fiscal e tributária combinados com políticas de valorização do salário mínimo, de fomento ao crédito e de transferência de renda para a população em grau severo de pobreza. Em conjunto com outras iniciativas, esses fatores fortaleceram o mercado interno pela incorporação de importante parcela dos trabalhadores no emprego e no consumo.

Em linhas gerais, estariam aí algumas das características do chamado neodesenvolvimentismo dos governos progressistas de Lula da Silva e Dilma Rousseff que se combinaram, de forma subordinada, a diretrizes macroeconômicas de matiz neoliberal como: manutenção da taxa real de juros na estratosfera, controle cambial, política de resultados fiscais primários para pagar a dívida pública, retenção da capacidade de investimento estatal e, principalmente, manutenção do País na condição de patamar de valorização do capital financeiro transnacional. O que de novo se observa nos governos progressistas é a capacidade de manejar a economia política doméstica no sentido de incorporação dos mais pobres no emprego e/ou no consumo em face das restrições draconianas impostas pelos parâmetros neoliberais que orientam a dinâmica macroeconômica. A esta capacidade chamamos aqui de *expertise* do governo Lula da Silva que, no nosso ponto de vista e segundo literatura recente, está atingindo seus limites absolutos na medida em que não é capaz de redirecionar os princípios macroeconômicos de cariz neoliberal, como tampouco tem dado qualquer passo com vistas a enfrentar o problema da concentração da propriedade e da renda no País.

Em todo o capítulo procuramos evidências quanto às variáveis que representam avanços do chamado novo desenvolvimentismo analisando-os *pari passu* com as contradições que esse modelo reproduz e fomenta. Assim, pois, demonstramos que a valorização do salário mínimo, a política de transferência de renda, a inclusão no emprego, a elevação do nível de escolaridade, a expansão do ensino universitário, convivem lado a lado com as desigualdades históricas da sociedade brasileira (agora noutra patamar) e reproduzem velha cultura do uso predatório da força de trabalho substanciada na imensa concentração de trabalhadores na base da pirâmide salarial e na baixa escolaridade dos massa trabalhadora, para citar apenas dois exemplos. No caso da expansão do ensino universitário, materializa-se maior contradição: o Estado investiu duramente na criação das condições legais, institucionais e financeiras

para o vertiginoso crescimento do setor privado com qualidade mais que questionável, enquanto subordinou as universidades públicas a contratos de gestão sob draconianos imperativos numéricos de eficiência e eficácia, deixando de lado aspectos socioqualitativos do ensino superior público no País, de um lado; por outra parte, pôs em andamento um processo lento e truncado de expansão das universidades e institutos federais.

No tocante ao caráter essencialmente panorâmico e pinçado desse texto, impossibilitados que estamos de analisar outras variáveis tão ou mais expressivas do que as que elegemos, esperamos estar em condições para emitir alguns posicionamentos.

O chamado neodesenvolvimentismo a brasileira não tem esteios sólidos que garantam a continuidade da inserção do povo no emprego, mesmo desvalorizado como demonstramos, tampouco tem condições de avançar nas políticas de transferência de renda em curso e muito menos de dar qualquer passo substantivo rumo à universalização das políticas de assistência e seguridade social. O reposicionamento do País como exportador de *commodities* e manufaturados de baixo valor agregado, a política de superávit primário e o sacrossanto credo na contenção dos gastos estatais impõem limites bastante estreitos para a eficácia da *expertise* lulista e a continuidade do “círculo virtuoso” – como denominado pelos defensores do atual modelo econômico brasileiro.

Qualquer passo à frente no enfrentamento das desigualdades sociais e na superação do estágio de dependência a que fomos levados requererá muito mais que uma política externa que operou deslocamentos das relações econômicas para a Ásia, a Europa e a África e/ou mirabolantes fórmulas políticas que incorporam quase todas as forças antagônicas na estrutura do Estado – inclusive importantes trincheiras históricas dos trabalhadores, como é o caso da Central Única dos Trabalhadores. Qualquer passo à frente exigirá rupturas com as diretrizes neoclássicas que aconselham medidas restritivas de demanda, que elegem a poupança fiscal para garantir pagamento da dí-

vida pública e que implementam altas taxas de juros a favor do capital rentista. Não pode faltar a coragem para reestruturar o sistema de propriedade do capital, da terra e do espaço urbano, bem como senso de justiça e mínima orientação ideológica para implementar políticas de valorização do trabalho e de assistência universalista para os trabalhadores.

Por suposto, a crítica política que mira para transformações dessa envergadura não pode simplesmente desconsiderar os elementos progressivos ora aludidos, mas partir deles, mostrando seus fundamentos contraditórios e, principalmente, criar as bases sociais de uma nova crítica, de uma nova síntese sem deixar desaparecer o ideário de construção de uma nova sociabilidade – que, para o autor destas linhas, é o socialismo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. G. de. **Indústria e reestruturação sócio-espacial: a inserção de Sobral (CE) na divisão espacial da produção calçadista.** Dissertação de mestrado defendida no Programa de Mestrado Acadêmico em Geografia (MAG) da Universidade Estadual do Ceará, 2009. Disponível em http://www.uece.br/mag/dmdocuments/diego_gadelha_dissertacao.pdf.

BASTOS, E. K. X. **Distribuição funcional da renda no Brasil: estimativas anuais e construção de uma série trimestral.** Texto para Discussão 1702, IPEA, Janeiro de 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. In: **Revista São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

CARDOZO, S. A. Políticas estaduais de atração de investimentos baseadas em isenção fiscal: uma análise do Estado do Ceará de 1995 a 2008. In: **Revista Eletrônica do Nordeste**, v. 42, número 3, julho-setembro de 2011. Disponível em http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1277. Acessado em 03 de Outubro de 2012.

CUNHA, S.; MIRANDA, P. A internacionalização da P&D e os países em desenvolvimento: uma análise do período 1989-2008. **XVI**

Encontro Nacional de Economia Política. Uberlândia/MG, 21 a 24 de Junho de 2011. Disponível: http://www.sep.org.br/artigo/6_congresso/2564_2f66d561424aca5a1495e7e72c11af77.pdf.

DIEESE. **Principais conceitos da pesquisa de emprego e desemprego.** Disponível em: <http://www.dieese.org.br/ped/pedmet.xml>.

ERBER, F. S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. In: **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 1 (121), pp. 31-55, janeiro-março/2011.

FATORELLI, M. L.; ÁVILA, R. **Os números da dívida.** (auditoria cidadã da dívida). Disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Numerosdivida.pdf>.

FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. **A economia política do governo Lula.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILOMENO, Felipe A. Lula, Dilma e um projeto que pode se esgotar". In: **Outras Palavras**, 12/08/2012. Disponível em <http://www.outraspalavras.net/2012/08/12/lula-dilma-e-um-projeto-que-pode-se-esgotar/>. Acesso em 10 de Outubro de 2012.

FERNANDES, F. **A revolução brasileira** – ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.

IPEA. **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e política públicas. São Paulo: IPEA, 2009.

IPEA. **Mercado de trabalho** – conjuntura e análise, n. 47, ano 16, Maio de 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt_47_completo.pdf.

IPECE. **Desempenho da economia cearense em 2011.** Disponível em: http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/Apresentacao_Informe_25.pdf. Acessado no dia 29 de Setembro de 2012.

KATZ, C. Socialismo ou neodesenvolvimentismo?. In: **Revista Margem Esquerda** (dossiê: América Latina – continuísmo ou rupturas?), número 9, junho de 2007.

LEHER, R. Educação no governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. In: PASSARINHO, P. **Os anos Lula** – contribuição para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MEDEIROS, C. N. de e PINHO NETO, V. R. de. Análise espacial da extrema pobreza no Estado do Ceará. In: **VII Encontro Economia do Estado do Ceará em debate.** IPECE, 2011. Disponível em: <http://www.ipece.ce.gov.br/economia-do-ceara-em-debate/vii-encontro/>

artigos/analise espacial_da_extrema_pobreza_no_estado_do_ceara.pdf. Acessado em 30 de setembro de 2012.

NERI, M. (Coord.). **De volta ao país do futuro** – projeções, crise europeia e a nova classe média. Rio de Janeiro: FVG, 2012.

O Povo (jornal). **PIB no Ceará cresce cinco vezes mais que no Brasil**. Veiculado em 12 de Setembro de 2012.

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

PAULANI, L. **Brasil delivery**. São Paulo: Boitempo, 2008.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil** – avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. (Brasil em debate, v. 2). São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2010.

POCHMANN, M. **Nova classe média?** – o trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.

SALEK, S. Apesar de avanços, Brasil continua em baixa em índices globais. (Agência BBC-Brasil, 28/12/2011). Disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/12/111227_brasil_rankings_ss.shtml. Acessado em 30/10/2012.

SAMPAIO JR., Plínio de A. **Fatos e mitos dos governos progressistas no Brasil**. In: Correio da Cidadania. (artigo postado em 24/10/2012). Disponível em http://www.correiodacidade.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7758:manchete241012&catid=72:imagens-rolantes. Acessado em 31/10/2012.

TEIXEIRA, F. J. S. **Fortaleza e a guerra fiscal** - em busca do espaço perdido. Disponível em <http://franciscojoseiteixeira.blogspot.com.br/2006/09/fortaleza-e-guerra-fiscal-em-busca-do.html>. Acessado em 01 de Outubro de 2012.

TONELLI, F.; QUEIROZ, A. C. Trabalho e sindicalismo no governo Lula. In: PASSARINHO, P. **Os anos Lula** – contribuição para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E SECAS NA HISTÓRIA DO CEARÁ

Andréa Bezerra Crispim

Carolina Carneiro Magalhães

Maria Cristina de Queiroz Nobre

1 INTRODUÇÃO

Nosso objetivo com este capítulo é fazer um balanço das formas de intervenção do poder estatal no enfrentamento das diversas manifestações da seca como “questão social” no Ceará desde fins do século XIX. Nesse esforço, que resultou de significativa pesquisa bibliográfica e documental, foi possível identificar desde as ações iniciais do poder público aos “flagelados”, com caráter repressivo, até medidas mais contemporâneas. Entre estas se incluem as políticas públicas e instituições estatais que foram sendo gestadas, ao longo dos anos, com o intuito de planejar e intervir de modo mais organizado nas diferentes condições socioeconômicas e políticas que decorrem dessa problemática, em especial as voltadas a ampliar as condições hídricas do Estado do Ceará, bem como criar outras bases para o seu desenvolvimento econômico.

Não pretendemos, contudo, esgotar o tema, mas possibilitar uma análise geral e crítica de mais de um século de ações estatais a uma problemática considerada central para o entendimento da nossa realidade socioeconômica, política e cultural. Trata-se, portanto, não apenas de recuperar o passado a fim de dar concretude à análise do presente, porém dar visibilidade a um tema que permanece na pauta do dia, exigindo novas ações

e políticas de convivência exatamente com a seca que castiga o Nordeste desde 2012, o que já levou mais de mil municípios a decretarem estado de emergência. E, de modo geral, mantêm-se a secular perspectiva de ações paliativas em detrimento de políticas estruturantes de novas condições de trabalho, de renda e de propriedade.

Assim, ao longo da pesquisa, identificamos medidas repressivas com relação aos retirantes da seca que passaram a ocorrer desde os primeiros momentos em que tais sujeitos ocuparam os espaços públicos urbanos nos tempos de calamidades, dando visibilidade aos seus problemas, sobretudo a fome e a falta de condições de habitabilidade nos sertões em períodos de estiagem. A primeira reação do poder estatal situou-se em um período histórico de não reconhecimento da “questão social” e, conseqüentemente, de inexistência de políticas e direitos sociais.

Tanto naqueles primeiros momentos, como ao longo do século XX, há inúmeros registros de que os sertanejos buscaram desenvolver estratégias para satisfazer, embora de forma imediata, sua penúria. Isto ocorreu por meio de saques, invasões de trens, roubos de bois e vacas (RIOS, 2006), além de outras ações coletivas, como as “marchas da fome” e suas pressões sobre os comerciantes (NEVES, 2000a). Portanto, os sertanejos reagiram diante da sua miséria como sujeitos políticos, o que impôs ao poder estatal a necessidade de criar outros mecanismos, além das ações iniciais de caráter repressivo, a fim de responder às situações de calamidade e miséria geradas pelas secas.

Os primeiros registros da seca como geradora de conflitos sociais, quer dizer, além da sua expressão como fenômeno climático que afeta a economia local, datam de fins do século XIX. Ao longo do século XX, seus efeitos na vida social dos cearenses assumiram centralidade e provocaram diferentes intervenções estatais, sempre orientadas pela ótica das elites políticas e econômicas. Tal situação implicou ostensivo controle da população sertaneja, a ocorrer de modo mais acentuado quando tal segmento social migrava para Fortaleza e outros

importantes centros urbanos do Ceará. Neste caso, destacam-se os “abarracamentos” e depois os “campos de concentração”, formas de aprisionamento que mantinham os sertanejos isolados e vigiados e geravam efeito de deixar as cidades “limpas” desses incômodos hóspedes.

Nessa mesma perspectiva de manter as populações urbanas a salvo das levas de pedintes, o Estado incentivou e organizou fluxos migratórios para outras regiões, especialmente no tempo da Segunda Guerra Mundial para a Amazônia, quando criou o “exército da borracha”. (SECRETO, 2007). Antes, o incentivo à migração se dera para a região Sul do País, ainda na passagem do século XIX para o século XX, momentos marcados por duas grandes secas: a de 1877 e a de 1915. Essas medidas potencializaram o uso de farta mão de obra com baixo custo para outras regiões além do próprio Ceará. Por sua vez, no período da seca de 1877, que perdurou até 1879, a migração atingiu amplo segmento de negros em decorrência da necessidade de os fazendeiros, em forte crise econômica, terem de se desfazer dos “[...] únicos bens que ainda possuíam: os escravos”. (CAXILÉ, 2009, p. 183).

Outras ações estatais foram sendo organizadas com o intuito de amenizar a situação de penúria dos fugitivos da seca, bem como controlar as desordens provocadas pelas multidões, estando essas associadas ao trabalho que os “assistidos” deveriam prestar em “frentes de serviço”. Com isto, a intervenção do Estado, necessária ante a seriedade do problema da fome e outras mazelas sociais geradas pela seca, exigia a contrapartida dos sertanejos na forma de trabalho: “O retirante, se queria comer, trabalhava, como também a mulher, a filha e o filho menor”. (NEVES, 2000a, p. 30). O argumento das elites urbanas era o de que, dessa forma, se coíbiam o ócio, a mendicância e outros vícios danosos à sociedade. Tal prática gerou, de fato, um baixo custo para o Estado, a tal ponto que muitas vezes não precisava ter sequer dispêndio com salários, cabendo-lhe suprir esses trabalhadores apenas com alimentação e vestuário.

Em nossa abordagem, temos como pressuposto a noção de que, a partir da seca de 1877, esse fenômeno climático passou a se constituir em expressão da “questão social”. Isto ocorreu em virtude de mudanças na estrutura fundiária do Ceará com o plantio do algodão em grande escala.¹ De fato, desde a metade desse século, cresceu o fechamento de terras para viabilizar a expansão dessa cultura e, em consequência, eliminaram-se as áreas devolutas que historicamente abrigavam os sertanejos nos períodos de estiagem. Daquele momento em diante, trabalhadores e pequenos proprietários rurais, deslocando-se para Fortaleza e outros centros urbanos, tornaram visível, com suas inúmeras manifestações sociais, as condições de vida e de trabalho resultantes da concentração fundiária e a inviabilidade de permanecer no campo nos períodos de estiagem. Conjugam-se, assim, a “cerca” (símbolo do latifúndio) e as “secas” como determinantes de condições impróprias de trabalho e de vida no campo.

Tal realidade ainda hoje causa impacto, e desencadeia constantes fluxos migratórios entre os cearenses, bem como continua a suscitar preocupações às elites pelo grau de conflitos sociais que provocaram e voltam a fazê-lo especialmente nesses tempos de estiagem. Diferentemente do passado, quando os saques se davam tanto com relação ao poder público como às propriedades privadas, as manifestações políticas dos sertanejos têm hoje como alvo privilegiado os órgãos públicos, levando-os a ocupar prefeituras e outras instâncias do poder estatal. Como resultado, anteciparam-se alguns recursos na forma do seguro-safra, ampliando-se as linhas de crédito rural ou mesmo expandindo recursos sociais como Bolsa Família, Programa de Cisternas de Placas etc.

Portanto, a ênfase na discussão sobre os efeitos sociais e políticos das secas na história do Ceará recai nas ações e políticas do Estado no enfrentamento dessa realidade. Antes de

1 “O algodão já era cultivado pelos índios antes da chegada do português invasor. Com a colonização, passou a ser parte da economia de subsistência em todo o Brasil, como matéria-prima para fabricação doméstica de tecidos para os mais pobres e especialmente para os escravos [...]”. (FARIAS, 1997, p. 25).

avancarmos na análise, devemos tratar de dois aspectos teóricos. Em primeiro lugar, consideramos a seca em um contexto de estrutura fundiária concentrada como expressão da “questão social” por entendermos que esta consiste nas contradições resultantes da relação capital e trabalho, vínculo de exploração e que provoca manifestações políticas diversas por parte dos explorados, resistindo diante das condições nas quais trabalham e vivem. Em sua expressão clássica, a “questão social” se evidencia na fase de expansão industrial da produção capitalista, quando os níveis de exploração do trabalho atingem número significativo de trabalhadores urbanos. No caso do Brasil, essas manifestações da “questão social” ocorreram a partir da década de 1930 (NETTO, 2001; IAMAMOTO, 2001; 2008).

Somente no contexto histórico dos anos de 1930, de industrialização e de importantes lutas operárias, verificou-se o reconhecimento da “questão social” por parte do Estado, da Igreja e do mercado, exatamente em razão da particularidade do desenvolvimento capitalista no Brasil. De fato, o País está marcado pelo desenvolvimento industrial tardio em decorrência do estatuto colonial que travava o surgimento de manufaturas, bem como em virtude de o sentido econômico da Colônia ser dado pela economia capitalista mundial em sua fase mercantilista. Com isto, estruturou-se uma economia produtora de bens primários em sistema de *plantation*, articulado à exploração do trabalho escravo, situação em que mesmo a elite local não dispunha de controle ou mecanismos suficientes para ficar com todo o excedente produzido, estando este voltado para a acumulação do capital europeu. Com base nessa leitura, concordamos com Ivone Silva (2008) na ideia de que a “questão social” já se manifestava de modo latente desde o período colonial e estava expressa nas formas de resistência à escravidão indígena e de combate à expropriação dos negros, além das inúmeras lutas pela independência do Brasil e contra a exploração colonial.

Ao reconhecermos a existência da “questão social” latente -permitindo-nos perceber as contradições socioeconômicas-

micas e políticas do Brasil antes do surgimento da indústria capitalista – nos propomos a analisar a ideia de Frederico de Castro Neves (2000a e 2000b) sobre a relação entre a seca e a “questão social”. O autor, ao considerar a economia cearense em meados do século XIX, quando essa se insere no mercado mundial com a produção de algodão, passou a configurar as contradições decorrentes da propriedade fundiária que foram determinantes das manifestações da “questão social”.

Como retomaremos mais adiante, Neves chama atenção para o fato da expansão dessa economia ser a responsável, inicialmente, pela ocupação das terras devolutas as quais antes abrigavam os retirantes e proprietários nos períodos de estiagem. No momento em que a economia algodoeira se fragilizou, com o retorno da concorrência dos estadunidenses após a superação de seu conflito interno (a Guerra de Secessão), abriu-se uma crise econômica prejudicial não apenas aos camponeses e pequenos proprietários, mas também aos grandes produtores agrários que haviam se endividado para expandir sua produção algodoeira. Nesse quadro de crise, as relações paternalistas que sustentavam a sociedade cearense agrária ficaram impactadas no momento da grande seca de 1877, quer dizer, a tradicional solidariedade dos proprietários rurais, verificada em contexto de trocas clientelistas, ficou inviabilizada de se manter naquele momento difícil. Ao perderem o apoio dos proprietários rurais, restava unicamente aos retirantes buscar socorro nos centros urbanos, provocando as diversas formas de intervenção estatal tratadas ao longo deste texto.

Em segundo lugar, para apreendermos o significado das inúmeras intervenções promovidas pelo poder público no tocante aos problemas decorrentes da seca, devemos considerar o Estado como categoria teórica. Este deve ser compreendido, primeiramente, como um poder que configura determinados interesses de classe em um contexto de luta social. Em outros termos, as ações e políticas estatais não apenas carregam a intencionalidade e os interesses dos segmentos sociais hegemônicos e dominantes, mas também refletem o nível da disputa

entre as classes sociais em cada período histórico. Tal realidade define em que termos e de que modo os interesses da classe dominante podem se efetivar. Por sua vez, o Estado, embora seja poder de dominação de classe, não reflete diretamente esse seu caráter, apresentando-se como realização de interesses gerais. Para tanto, configuram-se determinados discursos e articulam-se argumentos particulares a fim de expressar que as ações e as políticas públicas se voltam não apenas para a viabilização de interesses particulares, mas também para a concretização de demandas de toda a sociedade (NOBRE, 2003; 2004).

A abordagem proposta para este tema será expressa em três momentos. Primeiro, exporemos a constituição histórica da seca como expressão da questão social, quer dizer, mostraremos alguns elementos que tornaram determinantes as intervenções estatais para conter os efeitos sociais desse fenômeno climático desde a seca de 1877. Em seguida, nos deteremos na apresentação e análise das diversas políticas públicas desenvolvidas ao longo do século XX para responder a essa realidade. No terceiro momento, nos concentraremos nas políticas públicas utilizadas na contemporaneidade, exatamente quando o Nordeste enfrenta uma das piores secas dos últimos cinquenta anos.

2 CONSTITUIÇÃO DA SECA COMO EXPRESSÃO DA “QUESTÃO SOCIAL” NO CEARÁ

Os primeiros registros de seca na historiografia do Nordeste datam do século XVI, em relatos do padre Fernão Cardim sobre as ocorrências na Bahia e em Pernambuco no ano de 1583 (ALVES, 2003). Neste registro, conforme o Jesuíta indicou, cerca de quatro ou cinco mil índios desceram o sertão pernambucano à procura de ajuda dos brancos colonizadores. No caso do Ceará, os relatos iniciais sobre as secas ocorreram bem mais tarde, como adverte Alves:

Em trabalho recente, apoiado em Fernando Gama, no Senador Tomaz Pompeu de Souza Brasil, no Barão de Studart e em Ildefonso Albano, Sampaio Ferraz admite que no século XVII houve quatro secas – 1603, 1614, 1645 e 1692. Joanne Bauchardet adiciona a estas as de 1606 e 1652. As informações sobre a seca de 1692 são fornecidas por Irineu Joffily, que diz o seguinte: - “Os sertões da Paraíba e das Capitanias do Ceará e Rio Grande do Norte [...] teriam sofrido, principalmente na sua única indústria, a criação de gado, que ali floresceu muito cedo”. O mesmo autor acrescenta que “em 1692 os indígenas foragidos pelas serras reuniram-se em numerosos grupos e caíram sobre as fazendas das ribeiras, devastando tudo”. (ALVES, 2003, p. 24).

O registro posterior de secas no Ceará deveu-se ao fato de a ocupação dessas terras ter se dado de forma tardia em razão mesmo do próprio território árido, inviabilizando o plantio de cana-de-açúcar como ocorrera em outras capitanias do Nordeste, bem como procede da ausência de outros recursos naturais aptos a atrair, de imediato, a cobiça dos portugueses. Assim, a primeira expedição oficial só aconteceu em 1603, comandada por Pero Coelho de Sousa, e fracassou tanto em decorrência da própria seca como dos constantes ataques de índios. Depois de outras expedições frustradas, a ocupação do Ceará foi viabilizada por Martim Soares Moreno, com início em 1611, enquanto a interiorização da colonização esteve motivada pela pecuária somente em fins do século XVII (FARIAS, 1997).

Como consta na mesma fonte (p. 21), a expansão da pecuária se deu em consonância com uma estrutura fundiária bastante concentrada e que absorvia pouca mão-de-obra. Esta, por sua vez, não era paga na forma de moeda, “[...] mas com cabeças de gado, no sistema de ‘quartiação’, ou seja, de cada quatro bezerros nascidos anualmente, um pertencia ao vaqueiro.” Quanto à comercialização do gado tanto atendia ao con-

sumo local como seu excedente esteve voltado às outras capitanias, embora não tivesse muita lucratividade em virtude da perda de peso durante os deslocamentos dos rebanhos. Com início na segunda década do século XVIII, desenvolveu-se o comércio da carne de gado conservada pelo sal, o charque, gerando grande impacto econômico e social no Ceará e o surgimento de vários núcleos urbanos. Essas oficinas de charque, onde as carnes eram beneficiadas, “[...] entraram em decadência a partir da última década do século XVIII. A historiografia tradicional cita como causa para tal fenômeno *as calamitosas secas de 1777-1778 e 1790-1793*, que teriam reduzido drasticamente os rebanhos nordestinos [...]”. (FARIAS, 1997, p.25; grifos nossos). Como o referido autor indica, os rebanhos bovinos voltaram a crescer no decorrer do século XIX, mas as charqueadas não tiveram mais a importância do passado, sendo suplantadas pela produção do Rio Grande do Sul.

Portanto, ao longo da colonização do Brasil, a economia cearense se desenvolveu como subsidiária das estruturas de produção relacionadas aos bens primários dos grandes ciclos econômicos extrativistas e que estiveram voltados para o mercado europeu. Como vimos, o Ceará colonial se especializou em uma economia pecuária que fornecia derivados para o mercado interno brasileiro, tendo como complemento a agricultura de subsistência. Em consonância com a estrutura fundiária do País, essa economia pecuária e de subsistência esteve amparada nos latifúndios e pôde se desenvolver, a despeito de adversas condições geográficas e climáticas,² em função de dois elementos. Primeiro, até meados do século XIX, aquela estrutura fundiária concentrada convivia com áreas devolutas em territórios mais úmidos (as regiões serranas de Baturité, da Serra Grande, Meruoca, Chapada do Araripe e o Vale do Cariri)³ o

2 Mais de 80% do território cearense encontra-se em região de semiárido, o que implica a convivência com períodos de estiagem e a dificuldade de armazenamento de águas.

3 “O Piauí e o Cariri eram as áreas mais procuradas por estas migrações periódicas. Muitos grandes proprietários possuíam terras nestas áreas como ‘reserva’ para os tempos de escassez, quando o gado – bem mais valioso – poderia estar protegido”. (NEVES, 2000b, p. 77).

que permitia o deslocamento da população sertaneja em tempos de estiagem. Naqueles momentos, a falta de chuva arrasava a economia pecuária e de subsistência e impedia a própria sobrevivência em razão da escassez de água para o consumo humano. Segundo, aquela economia era amparada não apenas em relações de exploração, mas também em moldes paternalistas que proporcionavam aos grandes proprietários prestígio e poder em virtude de um grande número de votos de que dispunham com as relações de troca com seus empregados, moradores, familiares e agregados.

Assim, enquanto a economia cearense esteve pouco integrada ao mercado, mas organizada em termos tradicionais, podia-se contar com “[...] uma garantia de manutenção dos padrões de pobreza vigentes ligados aos laços paternalistas de submissão, de lealdade e de proteção.” (NEVES, 2000b, p. 78). Em tempos de estiagem, tanto ocorria o afrouxamento das relações de exploração (FARIAS, 1997, p. 110), como os sertanejos eram “[...] acolhidos pelo dono das próprias terras em que trabalhavam, muitas vezes habitando os currais abandonados e esperando sobreviver às custas da caridade do “coronel” e de sua esposa”. (NEVES, 2000b, p. 79).

A economia cearense passou por mudanças significativas a partir do cultivo do algodão em fins do século XVIII, em decorrência da queda na oferta do produto estadunidense para o mercado internacional. Naquele momento (1774-1783), os Estados Unidos viviam seu processo de independência, o que contribuiu para o desenvolvimento da cotonicultura no Brasil. Na primeira fase, o algodão foi cultivado no Ceará tanto em áreas de latifúndio quanto em médias e pequenas propriedades, empregando inclusive mulheres e crianças.

Em outro momento, na década de 1860, o mercado internacional apresentou nova demanda pelo algodão brasileiro em razão do corte de produção na região Sul dos Estados Unidos por ocasião da guerra civil naquele País (1861-1865). Nas terras do Ceará, o algodão, que já havia encontrado amplas condições para seu desenvolvimento graças ao clima pou-

co úmido, avançou e ocupou vastas áreas de terras devolutas, além da produção em áreas tradicionais de pecuária. Com a solução dos conflitos internos nos EUA, o retorno da produção ianque impactou os preços e as condições de competição do algodão cearense no mercado mundial, gerando uma crise econômica que afetou o Estado como um todo, por volta de 1870. Então, grandes proprietários de terras enfrentaram situações econômicas adversas: “[...] estavam endividados e, de certa forma, ficavam neste momento em posição subalterna em relação aos comerciantes de Fortaleza [...]” (NEVES, 2000b, p. 81). Isto foi fortemente sentido em novo período sem chuvas.

Na medida em que Fortaleza tornou-se o principal ponto de comercialização do algodão e de outros produtos de exportação – como a cera de carnaúba e o café produzido nas áreas úmidas da Serra de Baturité – surgiu uma forte camada de comerciantes que, na ausência de bancos, financiavam outras atividades produtivas, adquirindo também visível importância política. Esse novo segmento das classes dominantes, embora sendo aliado das oligarquias agrárias, não deixou de se aproveitar dos lucros advindos com os empréstimos para esse último setor e obter ganhos políticos com a situação. “Os débitos contraídos pelos latifundiários, agravados nas grandes secas (como as de 1844-1845, 1877-1879 e 1888-1889) davam margem a escandalosas negociatas, quando as dívidas eram negociadas em currais eleitorais dos coronéis”. (FARIAS, 1997, p. 110). Portanto, como em qualquer situação de crise na sociedade de mercado, alguns segmentos sociais podem auferir melhores lucros como consequência de centralização de capital, o que sucedeu com a emergente burguesia comercial da Capital cearense naquele momento.

Assim, a seca de 1877-1879 ocorreu em um período histórico singular, como já referido. Naquele momento, as condições de deslocamento da população sertaneja haviam sido inviabilizadas pelo fechamento de terras para o plantio de algodão, pondo fim às áreas que tradicionalmente abrigavam proprietários e trabalhadores do sertão cearense durante a estiagem.

Por sua vez, a decadência daquele produto, ao desencadear a fragilidade econômica em todo o Estado, tornou impraticável a manifestação de solidariedade dos proprietários rurais com seus apadrinhados: “O dever de proteção”, parte integrante da reciprocidade desigual das relações paternalistas, passa a ser exercido pelo Estado, na impossibilidade de o exercerem os próprios proprietários”. (FARIAS, 1997, p. 81).

Nesse episódio que envolveu a crise da cultura do algodão e sua ressonância na seca de 1877-1879, tem-se como registro importante a situação econômica que acometeu os proprietários rurais na própria necessidade de se desfazer dos escravos. De fato, com a queda do cultivo do algodão a exportação de escravos para outras províncias tornou-se única alternativa para muitos proprietários: “De 1871 a 1876 foram exportados 3.256 escravos. A saída desses cativos não abalou economicamente a província devido ao fato de a mão-deobra servil ser pouco empregada nas atividades agropecuárias”. (CAXILÉ, 2009, p. 185). Por sua vez, o autor chama atenção para o aumento da exportação de escravos durante o período daquela seca e para a intensificação do tráfico interprovincial:

A província exportou, oficialmente, nos três anos de estiagem, mais de seis mil escravos, 19% dos escravos existentes na província no ano de 1872, precisamente, 6.559 cativos. Acompanhando o raciocínio de Pedro Alberto de Oliveira (1988) chegaremos à cifra de 12.867 escravos a menos na província durante o período de 1877 a 1880. (CAXILÉ, 2009, P. 187).

Essa economia gerada pela exportação de escravos também possibilitou novos ganhos para os comerciantes de Fortaleza, situação flagrante no romance de Rodolfo Teófilo, *A Fome*. No texto literário, um relato realista daquela seca, Teófilo desenvolveu um capítulo para mostrar a importância do comércio de escravos no período, representando a tragédia para os proprietários rurais e a riqueza dos atravessadores dessa valiosa mercadoria:

Os prejuízos que sofria a fortuna particular com a seca eram enormes. O Ceará tinha empregado suas economias em gados, economias de trinta anos, e que subiam a algumas dezenas de mil contos. Além dessa riqueza, representada pela indústria pastoril, havia um milhão de habitantes da província uma população escrava de cerca de trinta mil almas. Esgotados todos os recursos com o aniquilamento de quatro quintos dos rebanhos, tornava-se cada vez mais precária a sorte do criador, que, para escapar da miséria, tinha apenas terras sem valor e o escravo, considerado quase como pessoa da família. A propriedade escrava ficou sendo a única fonte de receita. A maioria dos negociantes da Fortaleza entregavam-se ao comércio de cativos, que faziam embarcar para o sul do império, como faziam outrora com o algodão, café e açúcar para o estrangeiro. (TEÓFILO, 2002, p. 96).

Por sua vez, em seu estudo sobre a história da mendicância no Ceará, Araújo também traz reflexão sobre a importância do comércio de escravos na seca de 1877:

[...] no Ceará o trabalho-mercadoria já nascera livre, se posso falar assim, porque o regime de escravatura não era de muita serventia para a forma de acumulação exercida aqui. Primeiro porque a pecuária não usava mão de obra intensiva, e depois, com a cultura comercial do algodão, a mais bem sucedida entre nós, já não era mais historicamente oportuno e nem econômico comprar negros, os proprietários preferiam o “alugado”, servindo-se dos escravos para a venda nos períodos difíceis, depois de esgotados o gado e as obras de ouro. Diz que na seca de 1877, rara era a semana em que não entravam bandos de cativos do interior, que os italianos – mascates que em tempos

normais viviam de vender quinquilharias no centro – compravam por pouco mais ou nada, trocavam por um saco de farinha, e tornavam a vender por altos preços às casas negreiras que os remetiam para os mercados do Sul. (ARAÚJO, 2000, p. 47).

Diante da seca restava à população do sertão se deslocar para a Capital e outros centros urbanos, inaugurando um amplo processo migratório de cearenses que se prolongou durante todo o século XX e passou a se constituir em um aspecto cultural marcante dessa sociedade. Já naquela seca iniciada em 1877, quando os habitantes de Fortaleza não ultrapassavam 27 mil, a Capital cearense chegou a receber mais de 100 mil flagelados da seca, causando um verdadeiro clima de pavor (NEVES, 2000a, p. 82).⁴Os jornais locais da época “[...] denunciavam o ócio e a preguiça dos retirantes que vagavam sem destino certo pelas ruas da Capital, mendigando ou furtando alimentos. O aumento de criminalidade e da prostituição também era tema frequente nessas matérias sensacionalistas[...]”. (NEVES, 2000a, p. 82-83). Assim como a Capital, outros núcleos urbanos também foram impactados pelas invasões dos fugitivos da seca. “O Ceará possuía, ali, 722 mil habitantes; o êxodo atingiu cerca de 160 mil, calculando-se em 20 mil o número de mortos e em 300 mil os reduzidos à mendicância. Só em Fortaleza, enterraram-se 80 mil cadáveres”. (FARIAS, 1997, p. 110-111).

Portanto, desde a seca de 1877-1879, esses fenômenos se inscrevem na história do Ceará não mais apenas como adversidades climáticas periódicas que alteravam o modo de viver dos sertanejos, pois passaram a gerar o flagelo de populações inteiras e provocaram inúmeros descontentamentos e formas diversas de conflitos sociais, desde manifestações religiosas, formação de grupos de cangaceiros, até invasões e saques às cidades pelas levas de famintos. Esta última manifestação so-

4 Outros dados sobre a migração para Fortaleza naquele ano são apresentados por Araújo: “Correram cento e vinte mil para Fortaleza, cuja população era de apenas quarenta mil habitantes!”. (2000, p. 55).

cial será recorrente durante todo o século XX, quando o Ceará viveu outras inúmeras secas: 1900, 1903-1904, 1908, 1915, 1930-1932, 1942, 1951-1953, 1958, 1970, 1976, 1979-1983, 1987, 1990-1993 (ARAÚJO, 2000, p. 35), bem como a de 1978-1983 (NEVES, 2000a). Dentre tais secas, ganharam destaque, por suas consequências e como marco para o desenvolvimento de políticas públicas, as ocorridas em 1915, 1932, 1942, 1958 e 1979-1983.

3 AS INTERVENÇÕES ESTATAIS NO ENFRENTAMENTO ÀS CONSEQUÊNCIAS SOCIAIS DAS SECAS NO SÉCULO XX

As primeiras medidas tomadas pelos dirigentes governamentais naquela seca de 1877 e nas demais que se seguiram até meados do século seguinte foram no sentido de isolar e controlar os flagelados, como já nos referimos no início deste capítulo. De fato, a leva de migrantes do sertão fora mantida na periferia da Capital cearense em estruturas precárias de cercados, “abarracamentos” ou “campos de concentração”, tudo isto sob severa vigilância. Essa ação passou a ser cada vez mais utilizada, não só em Fortaleza, mas também em municípios perto das regiões de onde mais ocorriam os flagelados, notadamente em cidades próximas às estações de trem. Assim, com o intuito de que os famintos não chegassem à Capital, foram erguidos vários outros “campos de concentração” durante a seca de 1932.

A Estrada de Ferro de Baturité cortava o Estado do Ceará de norte a sul. Partindo de Fortaleza, sua principal via atingia as maiores cidades do Sertão Central, chegando até o Vale do Cariri, onde se localizavam os Municípios de Juazeiro do Norte e Crato. No seu trajeto, passava por Quixeramobim e em seguida por Senador Pompeu. Nessas

estações principiava-se a “desordem” que se estendia até a Capital. O controle, portanto, devia começar por ali. Em três municípios (Crato, Quixeramobim e Senador Pompeu) foram erguidos Campos de Concentração. Por outro lado, Cariús ficava a poucos quilômetros da Estação do Município de Cedro. (RIOS, 2006, p.11-12).

Dentre os campos de concentração de Fortaleza, o mais famoso foi o do Alagadiço, localizado a oeste da cidade e fora criado ainda durante a seca de 1915, chegando a manter 8 mil pessoas vivendo em condições subumanas e enfrentando surtos de epidemias em virtude da total falta de higiene. É exemplar a descrição feita pelo sanitarista Rodolfo Teófilo sobre a falta de cuidados no local.

Em algumas dúzias de latas, que haviam sido de querosene, ferviam em trepes de pedra grandes nacos de carne de boi, misturados a maxixes, quiabos e tomates, que subiam e desciam ao sabor da fervura. Achei esquisitas as verduras e mais ainda os tomates. Pendia de um galho de cajueiro um quarto de boi. Pude então avaliar a péssima qualidade da carne, só digna de urubus [...] Disse-me pessoa idônea que as reses que morriam, de magras ou do mal, eram mandadas para o “Campo de Concentração” [...] Uma coisa que muito deve interessar à saúde daquela população era o local onde se depositavam as matérias fecais [...] pequena área coberta de pequenos arbustos, onde os famintos, numa promiscuidade de bestas, defecavam, ficando as fezes expostas às moscas. (TEÓFILO apud ARAÚJO, 2000, p. 65-66).

Algumas estatísticas extraídas de documentos oficiais e reveladas por historiadores dão conta da importância adquirida por esses “equipamentos” públicos a fim de proteger as

idades dos miseráveis das secas. Aqueles campos construídos em 1932 (sete no total, sendo cinco no interior e dois em Fortaleza) comportaram aproximadamente 70 mil pessoas entre junho e agosto de 1932, chegando a 89.431 retirantes em janeiro de 1933 (NEVES, 2000a, p. 253). Por sua vez, na seca de 1915, só o Campo do Alagadiço em Fortaleza conteve entre 8 mil e 9 mil pessoas, segundo Tomás Pompeu Sobrinho (ALMEIDA, 2010, p. 134).

Se os “campos de concentração”, expressão que perdeu até antes da Segunda Guerra Mundial, se constituíram em espaços de controle dos flagelados da seca, também logo trariam de ser o depositário de força de trabalho barata que era usada em obras públicas e particulares. Neste caso, era a própria sociedade que cobrava as medidas corretivas do trabalho em troca dos gastos que o poder público tinha com aquela população indesejada (NEVES, 2000b, p. 82). Os retirantes foram ocupados na limpeza, remodelação e construção de praças, pavimentação e alargamentos das ruas da Capital, em obras de calçamento e na construção de prédios públicos, tal como ocorreu em outras cidades cearenses.

Nos primeiros momentos de seca, uma das obras mais expressivas que as “frentes de serviço” fizeram avançar foi a conclusão e ampliação da Estrada de Ferro de Baturité. A iniciativa para a referida obra foi reconhecida como de suma importância pelo próprio Imperador Pedro II:

[...] decorrendo de decisão real o decreto nº 6.918, de 1º de junho de 1878, inspirador das instruções provisórias de portaria mandada baixar pelo Presidente do Conselho de Ministros, dois dias depois, objetivando no artigo 17: “Nos trabalhos dessa estrada serão de preferência empregados segundo sua aptidão e natureza do serviço os habitantes da província que estiverem sofrendo os efeitos da secca, e como taes socorridos pelo Estado”. (CAMPOS, 1982, p. 11).

Mostrada como uma forma de assistência do Estado aos famintos da seca, essas “frentes de serviço”, a segunda política pública adotada naquelas décadas, não podiam esconder as condições de trabalho impróprias de que se cercavam os trabalhadores, bem como produziram inúmeros conflitos sociais, como os registrados no estudo Silva:

Os operários do prolongamento da Estrada de Ferro sofriam as mais penosas condições de trabalho, eram explorados, mal alimentados e isso, por si só, já seria motivo suficiente para revoltas existirem. A fome, a necessidade de sobrevivência, cobrar auxílio do Estado [...] são o ponto de partida para a movimentação. As comidas estragadas como pagamento pelos serviços, aliadas aos maus-tratos dos seus superiores eram praticamente inaceitáveis [...] Ao mesmo tempo em que os operários passam a criar meios de protesto, resistência ao trabalho, roubos, destruição de material, entre outras ações, crescia cada vez mais o medo da ação das massas entre os engenheiros e autoridades. (2010, p. 239)

Na pesquisa de Araújo, também encontramos registros das condições de trabalhos nessas “frentes de serviços”. Segundo a autora, os responsáveis por essa força de trabalho:

[...]tinham ordem de dar ração ao retirante unicamente no dia da chegada. No dia seguinte, se queria ter direito a socorro, deveria ir à pedreira do Mucuripe, a uma légua de distante, carregar pedras [...] No início a mulher era sustentada pelo estado nos abarracamentos [...] Depois precisou fazer uma viagem de doze quilômetros carregando pedra do Pici para o calçamento do Soure, a fim de ter direito a ser alimentada. Para os que permaneceram no interior, o Governo mandava orientar o trabalho para

o reparo de edifícios públicos e a construção de cadeias, escolas e açudes. (ARAÚJO, 2000, p. 59-60).

Com o tempo, as “frentes de serviço” constituíram a estratégia básica de intervenção do Estado nas problemáticas sociais das secas que atravessaram o século XX. O pressuposto era o mesmo: os recursos públicos deveriam ser aplicados diretamente em infraestrutura das cidades ou em obras no sertão, especialmente na construção de açudes. Como consequência, seriam viabilizadas as condições de sobrevivência para os sertanejos nos momentos em que o trabalho na agricultura e na pecuária ficava inviável ou reduzido em decorrência da estiagem. Em razão dessa prática, realizada em um contexto de aprisionamento do Estado por interesses de oligarquias e grupos políticos tradicionais, desenvolveu-se a conhecida “indústria da seca”.

Estabeleceu-se uma dinâmica na qual, aos primeiros sinais de seca, os sertanejos iam se agregando em locais de possível auxílio (prefeituras, igrejas e outros órgãos públicos), reivindicando tanto comida como o alistamento nas “frentes de serviço”. Nesse compasso de espera por socorro, em muitas ocasiões foram realizados saques que ganhavam destaque na imprensa e ajudavam a acelerar a chegada da verba pública (NEVES, 2000a). Por sua vez, as lideranças políticas locais (prefeitos e “coronéis”), acuadas sob a multidão de famintos, exerciam seu poder de persuasão junto aos Governos Estaduais, demandando verbas e obras com urgência, bem como se utilizavam da própria imprensa com o objetivo de chamar atenção para a realidade dos seus municípios. Na medida em que seus pedidos eram atendidos, tinham fortalecido seu prestígio político como também tratavam logo de tirar proveito dos investimentos públicos. “As “obras” [...] atendiam a essa situação de conflito e estabeleciam uma ponte entre interesses políticos de manutenção da ordem e interesses econômicos de valorização das propriedades.” (NEVES, 2000a, p. 209).

Mesmo quando o fenômeno do “coronelismo” estava sendo superado, por volta dos anos de 1950 (quando as relações de trabalho capitalistas avançaram no espaço rural), o poder local continuou forte e manteve as práticas clientelistas e patrimonialistas. Nesse período, as lutas sociais pela reforma agrária progrediram bastante, com a participação decisiva de novos sujeitos que passaram a tensionar o espaço rural: as Ligas Camponesas, a Igreja Católica e o Partido Comunista Brasileiro.

Nesse novo contexto, como é amplamente conhecido, o Estado criou um conjunto de instituições e recursos voltados ao planejamento e financiamento do desenvolvimento regional (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, Banco do Nordeste do Brasil – BNB, Fundo Constitucional do Nordeste – FNE) com vistas à superação do quadro tradicional de dependência do Nordeste, bem como o controle da tensão social própria daquela época. Mediante diversos mecanismos, se produziram transferências do fundo público aos proprietários rurais com financiamentos de projetos por meio de empréstimos bancários e isenções fiscais. Nessa fase transitória entre o “coronelismo” e a nova realidade política, econômica e social do Nordeste, as “frentes de serviço” continuaram participando com as obras que beneficiaram propriedades rurais, enquanto não conseguiam absorver nem de longe o número de trabalhadores necessitados.

Os açudes, sob responsabilidade do DNOCS, eram construídos “em cooperação” entre o Governo e os proprietários, cabendo a estes apenas a concessão dos trabalhadores e ao Governo o pagamento de salários e organização da obra. Ao final, as propriedades ficavam amplamente beneficiadas por um sistema de açudagem – poderia transformar-se em irrigação conforme os interesses do dono das terras – que propiciava, além da valorização monetária com relação ao valor da terra, uma nova e poderosa fonte de barganha política para o *coronel*. Isso porque, com as propriedades mais benefi-

ciadas, elas passavam a absorver um maior número de moradores, que significavam votos; além disso, a valorização das terras implicava maior possibilidade de acesso a empréstimos bancários e, principalmente após a criação da SUDENE, a benefícios estatais em financiamento de projetos. Em 1952, o Governo estadual construiu, “em cooperação” com Prefeituras do interior e com particulares, 145 açudes, utilizando verbas orçamentárias próprias e verbas especiais de emergência; destes, 142 foram construídos em propriedades privadas e apenas 3 em áreas públicas. (NEVES, 2000a, p. 209).

Como consequência dessa política – e também pela crença de que o problema da seca seria solucionado com a construção de reservatórios de água, a chamada “solução hidráulica” como está expressa mais adiante – criou-se uma realidade de privatização dos recursos hídricos que, beneficiando os proprietários rurais, pouco contribuiu para superar as carências dos trabalhadores rurais. Essa realidade de privatização foi denunciada nos anos de 1990 pela Igreja Católica, na Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e na Comissão Episcopal de Pastoral da Seca.

Essas denúncias ocorreram em dois momentos com base em dados de pesquisas organizadas pela Igreja Católica. A primeira foi exposta no II Seminário sobre o Homem e a Seca no Nordeste, em agosto de 1991. Naquele momento, foram prestadas informações preliminares da pesquisa que ainda estava em andamento sobre a realidade de 522 açudes do Ceará. Apontou-se que: “Na maioria dos açudes privados que contam com ajuda governamental o acesso por parte da comunidade se dá de forma restrita [...] tanto ocorre em decorrência da inacessibilidade como por determinação do proprietário que estabelece limites de utilização [...]”. (SEMINÁRIO SOBRE O HOMEM E A SECA NO NORDESTE, ANAIS, 1992, p. 108).

A segunda pesquisa foi realizada em 1996 em 101 açudes (42 públicos e 59 construídos em cooperação), representando 12,88% dos açudes do Ceará naquele período. Nessa identificou-se um conjunto de problemas que inviabilizaram o pleno acesso da população, tanto aos açudes públicos, como aos açudes em cooperação. Dentre as dificuldades, destacam-se: inexistência de estradas de acesso e de galerias para liberação de água, impedimentos de acesso no caso de cercas (mesmo nos públicos constatou-se a existência desse empecilho em 10,26% do total de açudes pesquisados), proibições de acesso por parte de proprietários e encarregados (11,90% nos públicos e 37,29% nos cooperados). O mais importante é que a pesquisa indica o desconhecimento da população sobre a participação do poder público na construção de açudes em cooperação e sobre a existência do termo de servidão pública nesses casos (CNBB, 1996).

Ainda nos primeiros episódios de estiagens, entre fins do século XIX e meados do século XX, adotou-se a terceira medida para combater os efeitos das secas. Essa consistia em estimular os sertanejos a migrarem para outras regiões, ou mesmo fazerem a transferência dos flagelados sem o seu consentimento ou sequer conhecimento. Isto foi mais claro no conhecido episódio da seca de 1877, que registra forte fluxo migratório tanto para o centro-sul do País como para a Amazônia. No primeiro caso a força de trabalho foi empregada nos cafezais,⁵ enquanto outros migrantes que partiram para a Amazônia foram usados como mão de obra para a extração do látex nos seringais no primeiro ciclo da borracha. Naquele momento, entre 1878 e 1900, estima-se que mais de 300 mil cearenses se deslocaram para aquela região, fugindo da miséria (FARIAS, 1997, p. 111). Ainda no primeiro momento de incentivos às migrações, essa prática governamental causou polêmica na imprensa local.

5 “Foi assim no começo: o Governo do Ceará se encarregava de embarcar, mas o que aconteceria depois não era mais de sua alçada. Depois, com a seca de 1898, eram os Governos de fora que vinham organizar a coleta de homens para levar às lavouras de seus estados”. (ARAÚJO, 2000, p. 58).

Para o *Cearense* (13 de janeiro de 1889), no entanto, a questão se colocava de outra forma, que, evidentemente, assumia colocações mais políticas do que humanitárias. A migração estimulada aparecia aqui como “uma desumanização que se está praticando para como os nossos infelizes irmãos”, “uma afronta que se está fazendo aos brios do Ceará”! Além de despovoar a província, impedindo seu desenvolvimento econômico em períodos “normais”, a destinação preferencial para o Sul do País, onde os migrantes eram recebidos por representantes do próprio Governo imperial, demonstrava espúrias intenções. (NEVES, 2002, p. 79).

Mais tarde, na seca de 1942, já com o Brasil envolvido na Segunda Guerra Mundial, o Governo Federal desenvolveu ampla política de recrutamento e envio de cearenses para a produção da borracha requisitada pelo esforço de guerra.⁶ Esse recrutamento em massa criou o famoso “exército da borracha”, que continuou a ser organizado mesmo com o retorno das chuvas. Para arregimentar os trabalhadores que iriam atuar nos seringais, foi preciso criar um órgão ligado ao Ministério da Mobilização Econômica: Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia (SEMTA). Esse órgão governamental assinou acordo com o governo dos EUA e atuou intensamente para mobilizar e encaminhar 50 mil trabalhadores para o norte do País. Nesse esforço, o SEMTA gerou uma estrutura de passagem em Fortaleza para os sertanejos que iriam viajar: a Hospedaria Getúlio Vargas, prédio utilizado em outros momentos históricos como abrigo de mendigos e instituições de assistência social.

6 “O plano migratório foi elaborado com a participação de teóricos americanos, respaldados na racionalidade fordista-taylorista do trabalho, incluindo a tarefa disciplinar como um valor prioritário na organização da produção [...] o plano de migração contava com um aparato especializado de propaganda que era levada a toda a região interiorana do estado [...] “Vida nova! Na Amazônia”, “Amazonas, fuja da Seca!” E ilustrações, muitas ilustrações, dando o tom de contraste entre as cores da floresta e as da seca...”. (ARAÚJO, 2000, p. 71-72).

Logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, o governo de Faustino de Albuquerque atendeu à pressão de políticos e proibiu, em 1949, a migração para o Amazonas, temendo o desfalque de mão-de-obra para a agricultura cearense. Ainda assim, a migração para aquela região persistiu até o final da década de 1960, como registra Araújo: “Nesse mesmo ano, o representante de um proprietário do Alto Amazonas estava aqui arrebanhando pessoas entre vinte e trinta anos, com passagens pagas, tendo nessa leva embarcado quatrocentos, sem nenhum contrato de trabalho e com o salário estipulado na chegada”. (2000, p. 76). De fato, já na seca de 1951, o próprio Governo Estadual firmou convênio com o Ministério do Trabalho para que este fornecesse passagens a cearenses que desejassem fugir da seca e optaram por rumar para o Amazonas.

Na seca seguinte, a de 1958, foi a vez do Ministério da Aeronáutica enviar dois aviões C-59 para embarcar 259 migrantes para Belém, enquanto outros 400 haviam partido para o Sul em navio (ARAÚJO, 2000, p.77). Ainda em 1958, de acordo com essa fonte, também foram usados aviões que estavam servindo ao Ano Geofísico Internacional de Fernando de Noronha para levar flagelados à Ilha das Flores, de onde se definiam os seus destinos a partir de entrevistas realizadas pela Divisão de Hospedagem do Instituto Nacional de Imigração e Colonização.

Os chefes de família poderiam escolher São Paulo ou Paraná; já para o Rio de Janeiro só poderia ir quem tivesse parente estabelecido e em boa condição financeira. Brasília nem pensar!, só recebia os solteiros e assim mesmo já estava saturada. Afinal, eram muitos. Entre os meses de janeiro e junho do ano de 1958, a Hospedaria registrou um movimento de entrada de 23.300 flagelados, dos quais 10.218 viajaram, 1.344 desistiram, 571 morreram e 11.177 continuavam aguardando embarque. (ARAÚJO, 2000, p. 85).

A quarta medida adotada pelos governos para enfrentar as migrações do sertão para as cidades implicou a criação de órgãos públicos voltados para a chamada “solução hidráulica” e que se sustentou na construção de açudes pelas “frentes de serviço”. O primeiro desses órgãos foi a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), criada ainda em 1909. Em 1919, esse órgão passou a designar-se Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) e, já em 1945, se transformou no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).

Em estudo realizado na documentação da IOCS, Almir Oliveira e Ivone Barbosa indicam seu caráter científico: “[...] a orientação científica foi uma marca do “planejamento e fiscalização” das obras e que a sua concepção modernizadora do semi-árido brasileiro era um projeto que estimulou a produção de conhecimento de base e de caráter tecnológico”. (OLIVEIRA; BARBOSA, 2008, p. 16). Dois elementos são importantes no estudo desses historiadores. O primeiro diz respeito à visão do primeiro diretor da Inspetoria entre 1909 e 1911 (e depois em novo período, entre 1919 a 1927) sobre a problemática da seca: “[...] um fenômeno muito vasto, de natureza tanto física como econômica e social. O problema das secas é, portanto, um problema múltiplo. Verdadeiramente não há um problema há problemas”. (ARROJADO LISBOA Apud OLIVEIRA; BARBOSA, 2008, p. 19). O segundo elemento resulta dessa visão científica que norteou os esforços da primeira direção da Inspetoria:

Em 1918, a Inspetoria havia produzido estudos para instalação de 262 açudes no Nordeste. Havia também projetado 97 açudes, construído 23 e contava com 07 em construção. Dos 95 açudes construídos pela Inspetoria até 1930, 36 estavam no Ceará. A capacidade de armazenamento das bacias hidrográficas no era, em 1930, de 533.886 m³ de água, em 25 açudes. (OLIVEIRA; BARBOSA, 2008, p. 22).

Na atualidade, e com a persistência das secas, outras ações estão sendo executadas, reforçando a perspectiva hidráulica. Essas ocorrem tanto na direção de possibilitar que a população residente nas regiões semiáridas tenha acesso à água com os novos açudes, poços, cisternas de placa e a interligação de bacias hidrográficas, como também viabilizando o setor agropecuário, em especial a fruticultura irrigada. Como exemplos, tem-se a construção do Açude Castanhão e a transposição do Rio São Francisco, obras questionadas pela seu impacto ambiental e custos financeiros, como mostra o estudo desenvolvido pela Agência Nacional de Águas (ANA):

Nos anos recentes, a aceitação incondicional de grandes reservatórios deixou de existir. Alguns técnicos e segmentos da sociedade passaram a questionar essas obras. Por exemplo, o reservatório Castanhão, no vale do rio Jaguaribe, estado do Ceará, foi objeto de quase uma década de debates, sendo questionado, principalmente, por seu tamanho dito faraônico. (ANA, 2012, p. 272).

De modo geral, pode-se afirmar que as obras efetivadas são insuficientes, porquanto não conseguiram resolver, de forma contínua e duradoura, o problema da insuficiência de recursos hídricos e de acesso às obras construídas, bem como não puderam evitar que as pessoas residentes no semiárido sofressem perdas socioeconômicas. Com isto, fez-se mister a constante criação de políticas públicas que atendessem às necessidades dessa população, aspecto a ser desenvolvido a seguir.

Ainda que organizadas em novas bases e pautadas em outras competências e saberes, aquelas obras públicas administradas pelos órgãos federais, além de favorecerem diretamente os proprietários rurais que tinham fazendas beneficiadas por melhorias com o recurso público, geraram amplo controle político na distribuição de alimentos e vagas para o alistamento, recurso político que ficou conhecido como a “indústria da

seca”.⁷ Tais medidas tiveram como efeito o redirecionamento das rotas de migração, que passaram a se dirigir para os locais onde estavam localizadas as referidas obras. E estas, por sua vez, “[...] são construídas onde houver mais conflitos e maior influência das lideranças políticas”. (NEVES, 2000b, p. 96).

Nos anos seguintes, as obras públicas implementadas nos períodos de seca passaram a ser o principal mecanismo estatal de intervenção nessa realidade, em articulação com uma base sólida de atividade política, tanto no âmbito parlamentar como no controle de vários órgãos estatais. Mesmo com a criação da Sudene na década de 1950, órgão que deveria coordenar uma ação pública planejada no sentido de desenvolver a região nordestina, não foi possível romper as estruturas de poder que se firmaram no modelo paternalista. Os recursos públicos continuaram a ser direcionados para o favorecimento de determinadas lideranças políticas e o beneficiamento de grandes propriedades particulares. Ao mesmo tempo, em um contexto marcado por grande mobilização popular em defesa da reforma agrária naquela década, o Estado intervinha reprimindo os movimentos sociais, em especial as Ligas Camponesas, bem como desenvolvendo alguns projetos de apoio ao pequeno produtor, o que não rompia as estruturas políticas tradicionais.

Na década de 1970, período no qual ocorreram três secas (1970, 1976 e 1979-1983), o Nordeste sofreu forte impacto da modernização da agricultura, com conseqüente perda de terras por parte de meeiros e posseiros, aumento da renda da terra e monetarização crescente da economia, tudo isto ensejando maior vulnerabilidade dos camponeses às secas. Neste período, o Brasil vivia sob o regime autoritário dos militares e vários projetos criados sob o pretexto de incentivar a agricultura irrigada acabaram por se transformar em crédito rural

7 “A ‘indústria da seca’ [...] florescia permanentemente. Quanto maiores as verbas e os organismos de atendimento, mais possibilidades de desvios, favorecimentos, uso político etc. Os momentos de distribuição de alimentos tornavam-se verdadeiros teatros de glorificação do paternalismo, com a presença direta de autoridades civis, com suas esposas, e religiosas nos locais em que os sacos de farinha ou charques eram atirados a uma multidão de desesperados chefes de família”. (NEVES, 2000a, p. 92).

subsidiado para os latifundiários. Destaca-se, neste caso, o Proterra, que deveria ser um instrumento para realizar a reforma agrária “pacífica” e acabou por valorizar as terras de grandes proprietários, enquanto se desfaziam de algumas parcelas de terras inférteis por preços abusivos (ARAÚJO, 2000, p. 96).

Registre-se ainda o fato de que, nessa década, os recrutamentos de migrantes continuaram a ser efetivadas por parte de empreiteiras envolvidas com a construção da Transamazônica, enquanto outros pequenos proprietários empobrecidos seriam, em parte, absorvidos por novas “frentes de serviço”: “[...] dos alistados em 1979, 20,1% eram pequenos proprietários – dentre os quais 59,9% possuíam menos de 20 ha, e 32,3% possuíam 20 e 100 ha – ao passo que 75 % eram não proprietários, incluindo aí meeiros, posseiros, assalariados etc.” (ARAÚJO, 2000, p. 97).

Por fim, devemos ressaltar, como quinta forma de intervenção estatal no combate às consequências da seca, a criação de instituições voltadas para a assistência aos mendigos e outras vítimas de tal calamidade. Isto ocorria, em geral, em associação com o trabalho da polícia de retirar mendigos e flagelados das ruas da Capital cearense. Ainda em 1951, havia sido criado o Serviço de Socorro e Assistência às Vítimas da Seca (SSAVS), com o objetivo de remanejar os migrantes para terras agrícolas (ARAÚJO, 2000, p. 78). No mesmo ano, o governo cearense instituiu o Serviço Social do Estado (SSE) que, em conjunto com o SSAVS, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e empresas particulares, organizou um ateliê de costura onde mulheres pobres confeccionavam roupas para os flagelados da seca. Esse órgão estadual, durante a seca de 1958, também desenvolveu ação de recolhimento de mendigos, sendo que parte deles era remetida aos seus municípios de origem, enquanto outros eram enviados a abrigos ou hospitalizados. Toda essa ação era feita em “parceria” com a Prefeitura de Fortaleza e a Polícia Militar.

A ação de combate à mendicância realizada pelo Estado, oriunda ou não da seca, ganhou impacto em 1976 por meio de campanha em associação com a Arquidiocese de Fortaleza e o

então Clube de Diretores Lojistas. Neste momento, os profissionais da assistência social da Secretaria de Cultura, Desporto e Promoção Social do Estado do Ceará faziam a classificação dos “falsos mendigos”, enquanto as entidades promoviam campanha nos meios de comunicação contra a doação de esmolas e concentravam a distribuição de recursos, inclusive material de construção, diretamente da própria Arquidiocese. Já na seca de 1979-1983, a Fundação do Serviço Social do Estado do Ceará (Funesce) buscava reintegrar os mendigos por meio da profissionalização, ao mesmo tempo em que se mantinham diligências para recolhimento de mendigos nas ruas ou na própria rodoviária da cidade. Ainda que se constituísse em trabalho inócuo em razão do número crescente de necessitados, a ação do Estado indicava a perspectiva de reatualizar a “higienização” da cidade, já tentada em fins do século XIX, como também buscar incorporar parte da mão de obra migrante em processos de geração de emprego e renda.

4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SEMIÁRIDO E SUAS CONTEMPORANEIDADES

Com o acúmulo de intervenções estatais voltadas a amenizar as implicações da seca na região nordestina, bem como em consequência do contexto democrático contemporâneo que impõe novas exigências ao poder público, suscitam-se novas discussões sobre as políticas públicas e seus resultados, no sentido de terem efeitos mais concretos e não somente ações com caráter paliativo. Nessa perspectiva, a aposta é na renovação da “solução hidráulica” e, no caso particular do Ceará, em projetos econômicos que busquem alterar sua histórica vocação econômica para atividades predominantemente pecuárias e agrícolas.

Nesse debate, não se pode abstrair a ideia de que as persistentes desigualdades regionais no território semiárido

foram constituídas mais com substrato em pilares políticos, em consonância com interesses econômicos das elites, do que pela própria fragilidade dos componentes físico-ambientais integrantes do semiárido, dentre eles, as características relacionadas às baixas precipitações pluviométricas da região. Por sua vez, com base nessa condição, fazem-se discursos e mobilizaram-se esforços com o objetivo de que o Governo Federal reconhecesse ser o Nordeste, historicamente, um ambiente necessitado de políticas públicas diferenciadas das demais regiões do território brasileiro, a chamada “questão Nordeste” (FARIAS, 1995). Na análise de Silva, aponta-se como as elites locais atribuíram a fragilidade econômica da região ao problema da seca.

No final da década de 1950, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado pelo economista Celso Furtado, confirma que as ações governamentais de combate à seca, além de ineficazes, contribuíram para reprodução das crenças difundidas pelas elites locais de que a seca era responsável pelo subdesenvolvimento regional. O excedente demográfico e as fragilidades da produção de subsistência também ganham espaços nos debates sobre a realidade do semiárido e sobre as alternativas de desenvolvimento regional. (2003, p.362).

Há de se observar, também, em um balanço mais crítico sobre as ações governamentais de combate aos efeitos da seca nos últimos cem anos, a necessidade de desconstruir ideias fatalistas que atribuem ao semiárido um destino definitivamente traçado como área subdesenvolvida, restando a possibilidade de aprender a conviver com os limites impostos pela natureza. Ao contrário, é preciso avançar no traçado de políticas públicas na perspectiva da gestão territorial focada em romper o processo de segregação socioespacial que a população atravessa. Segundo Ab’Saber,

Conhecer mais adequadamente o complexo geográfico e social dos sertões secos e fixar os atributos, as limitações e as capacidades dos seus espaços ecológicos nos parece uma espécie de exercício de brasilidade, o germe mesmo de uma desesperada busca de soluções para uma das regiões socialmente mais dramáticas das Américas. (1999, p. 07).

Avançar em soluções mais estruturantes na superação da desigualdade regional do Nordeste e sua relação com as consequências sociais de seca torna-se premente quando se pensa também na ocorrência de mais um período de estiagem. Como anunciado em reportagem exibida pelo *Diário do Nordeste* no dia 17 de maio de 2012, dos 184 municípios integrantes do Estado cearense, 168 estão sendo afetados com a perda da safra em razão da prolongada. Destes, 51 municípios decretaram situação de emergência. Repetem-se, portanto, os velhos problemas de perda/redução de safras, de rebanhos e de renda, endividamento e incapacidade de pagar os empréstimos bancários, inacessibilidade aos recursos hídricos para assegurar as atividades produtivas, acesso precário às águas contaminadas e distribuídas por carros pipas, ampliação de doenças etc.

A despeito dessa realidade, ainda predominam políticas públicas limitadas a pensar as soluções das consequências sociais da seca na perspectiva de reduzi-la e/ou acomodá-la ao nível de pobreza e de vulnerabilidade socioeconômica da maioria dos moradores diante da escassez hídrica. Em outros termos, na atualidade persistem iniciativas que procuram encontrar opções para amenizar os problemas inerentes ao fenômeno da seca, abstraindo as condições estruturais de caráter socioeconômico que inviabilizam a plena convivência com essa realidade geoambiental. Como exemplo, medidas políticas voltadas a estabelecer uma nova estrutura fundiária resultante de ampla distribuição de terra e contando com recursos financeiros e fiscais que admitam o pleno desenvolvimento da agricultura familiar.

Como introduzido neste capítulo, a adoção de medidas de combate às secas ganhou maior relevância nos anos de 1887 a 1889, quando cerca de 500 mil nordestinos morreram em decorrência da fome e também do completo despreparo das autoridades para enfrentar tal situação. Isto ocorreu, sobretudo, em razão do êxodo rural, já que as cidades não tinham infraestrutura para suportar o grande número de migrantes e nem para os que permaneceram no campo sem meios de sobrevivência. Naquele contexto, as epidemias foram outro grande fator para a mortalidade dos retirantes da seca. A título de exemplo, naquele período, segundo “Rodolpho Theophilo, cerca de 27.000 pessoas morreram em Fortaleza, vitimados pela varíola hemorrágica”. (NEVES, 2008, p. 70).

De acordo com Amaral Filho (2003), naquele momento, duas teses se confrontaram no debate sobre as soluções para a seca: uma favorável à construção de barragens e açudes para o armazenamento de água e outra defensora da transposição de água do Rio São Francisco. A tese vencedora foi a primeira, caracterizada como a “solução hidráulica”. Como já referido, com a criação da IOCS e depois o DNOCS, houve um avanço na política de implementação de açudes.

Deve-se ressaltar, portanto o fato de ser esta uma política antiga, podendo-se dizer que, no caso do Ceará, a grande obra a caracterizar seu início é o Açude Cedro, localizado na cidade de Quixadá, realizada como política de combate à seca de 1877. Os primeiros trabalhos dessa obra datam de 1890, com finalização em 1906. O açude foi construído com o intento de garantir a irrigação, o desenvolvimento das culturas de vazante, a piscicultura, o aproveitamento das áreas a montante e o abastecimento de água da cidade de Quixadá. Outro grande açude erguido foi o Orós, no município de mesmo nome, tendo como finalidades a perenização do Rio Jaguaribe, a irrigação do médio e baixo Jaguaribe, a piscicultura, as culturas agrícolas de áreas de montante, o turismo e o aproveitamento hidrelétrico.

Como obra mais recente, demonstrando a persistência da “solução hidráulica”, tem-se o Açude Castanhão, cujos pri-

meiros estudos para sua construção são de 1911, não obstante a obra tenha começado a ser executada apenas na década de 1990, já sob as políticas instauradas nos “Governos das Mudanças”. O açude é atualmente o maior do Ceará e foi completamente inundado em 2004. Os principais usos das águas desse açude são relativos ao abastecimento humano e irrigação de agricultura, possíveis por meio da captação direta do açude e pela perenização da porção do Rio Jaguaribe a jusante da barragem. Outros usos, como a pesca, turismo e atualmente a piscicultura de tilápia em tanques-rede, vêm se tornando uma importante atividade econômica realizada nas águas do açude. (HIJO, 2009, p.12). Para concretização dessa obra, foi necessária a remoção da população de uma cidade, Jaguaribara, para outra, Nova Jaguaribara, demandando assim a construção da segunda. Embora tenham sido tomados cuidados para que a população residente se sentisse acolhida na nova cidade, principalmente os mais idosos reclamam por não conseguirem se adaptar a esta.

Outras políticas relacionadas aos problemas provenientes das secas foram adotadas com a mudança de governo de 1986 para 1987, período em que se revezaram no poder Tasso Jereissati e Ciro Gomes, realizando a “modernização conservadora” no Ceará (COSTILLA; NOBRE, 2012). Segundo Amaral Filho (2012), com esses governos, foram adotados outros paradigmas nas políticas públicas estaduais voltadas ao tratamento dos efeitos da seca, sobretudo a escassez de recursos hídricos.

O primeiro governo desse ciclo de poder, dos anos de 1987 a 1990, teve Tasso Jereissati como gestor. Nesse período, criticavam-se as ações dos governos anteriores, os dos “coronéis”, por adotarem apenas medidas emergenciais durante a fase de estiagem e esquecer a população na estação chuvosa. Embora houvesse a crítica, ainda não estavam claras políticas voltadas para combater o problema das secas. Portanto, era necessário o estudo de propostas que se adequassem à realidade cearense. Na primeira etapa, foram criadas as Secretarias de Recursos Hídricos (SRH) e a Superintendência de Obras Hi-

dráulicas (Sohidra), bem como foi incorporada a Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (Funceme) ao sistema de recursos hídricos. Sobressai, também, a elaboração dos estudos do Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERH), considerado um dos mais importantes estudos realizados no Ceará, além de ser um dos principais instrumentos de planejamento hidrológico do Estado. Ainda conforme menciona Amaraal Filho (2012):

O PERH foi a plataforma de princípios da nova política de recursos hídricos do Estado, e o seu ponto forte está no fato dele traduzir o consenso da comunidade hídrica local, sobre os caminhos técnicos e institucionais que deveriam ser tomados no Ceará, consenso esse que convergiu com os princípios da Conferência de Dublin, realizada em 1992. (p.18).

No segundo “Governo das Mudanças”, de 1991 a 1995, apesar de ter ocorrido permuta na gestão que passou para Ciro Gomes, deu-se continuidade às políticas instituídas pelo PERH. Neste caso, manteve-se a política de ampliação da capacidade de armazenamento de água de forma descentralizada, mediante a interligação de bacias hidrográficas, da construção de açudes e barragens. Durante o segundo “Governo das Mudanças”, instituiu-se a Companhia Estadual de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH) para coordenar as obras estaduais e esboçar um plano de administração dos recursos hídricos.

Nessa perspectiva, ergue-se o Canal do Trabalhador, uma construção rápida iniciada em junho de 1993 e concluída em setembro do mesmo ano. Buscando resolver o problema imediato da crise de abastecimento de água na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), a obra não contava com um bom planejamento, nem com boas técnicas que auxiliassem nos trabalhos. O canal conecta o Vale do Jaguaribe às bacias metropolitanas, levando água da estação de bombeamento de Itaiçaba ao reservatório de Pacajus, distante mais de 110 quilômetros,

e tem a vazão de seis metros cúbicos por segundo ($6 \text{ m}^3/\text{s}$). Em virtude da pequena inclinação do terreno a água corre lentamente pelo canal, considerado, por isso mesmo, ineficiente. Com a transferência das águas do Rio Jaguaribe para a RMF verificaram-se interrupções não previstas nos sistemas de irrigação deste rio; o Projeto Jaguaribe-Apodi ficou inativo por várias semanas, estragando parte significativa dos grãos e da produção de frutas. Muitos produtores, em todo o vale, afirmam que possuem dívidas, até os dias atuais, decorrentes da crise de 1993 (TADDEI; BROAD; PFAFF, 2004).

Apenas por pouco tempo, o projeto teve seu principal objetivo atingido, pois só operou durante sete meses, evitando o colapso no abastecimento da Capital cearense. Atualmente, o Canal do Trabalhador atende apenas à demanda local de algumas comunidades e irrigações de pequena escala ao longo do trajeto. Isto porque, com as fortes chuvas ocorridas em 2004, os açudes cearenses voltaram a encher e o canal passou a não ter mais a importância demonstrada na época de sua construção. Hoje a manutenção do canal se restringe à água bombeada do Açude de Pacajus e despejada por um tubo plástico no seu leito, para uso na irrigação de uma fazenda particular e uma área da Embrapa, evitando-se assim que venha a secar e ser alvo de danos estruturais com as altas temperaturas do local (SUAS-SUNA, 2005).

Outro fator a favorecer a redução das atividades do Canal do Trabalhador foi a entrega dos trechos II e III do Eixão das Águas, outra obra hídrica do Ceará que interliga as águas do Açude Castanhão, no Vale do Jaguaribe, à RMF, substituindo a função do antigo canal. Por sua vez, o Eixão das Águas se integra ao Complexo Industrial do Pecém, em São Gonçalo do Amarante, garantindo oferta de água em grande escala para as empresas que ali estão se instalando. Referida obra teve concluído o trecho IV no início do mês de outubro de 2012, constituindo-se de “[...] cerca de 33,88 km de canais abertos, 2,9 km sifões, 1.075 metros de túneis e um aqueduto de 110 metros que passa sobre o Canal do Trabalhador”. (CEARÁ. GOVERNO

DO ESTADO, 6.10.2012), enquanto a última etapa do projeto, partindo do Açude Gavião, elevará a capacidade de abastecimento de água para a região do Porto do Pecém de 1.500 litros por segundo para 3.500.

Ainda sobre o segundo “Governo das Mudanças”, deve-se destacar o seguinte: seu plano de desenvolvimento esteve orientado pelo “Projeto Áridas”, uma articulação entre a Fundação Grupo Esquel Brasil, os Governos Federal e Estaduais do Nordeste, excetuando o de Alagoas, bem como teve o financiamento do Banco Mundial. Este surgiu no contexto de se tentar incorporar a ideia de desenvolvimento sustentável à região Nordeste, tanto nos campos econômico, social e ambiental quanto na visão política de longo prazo e de planejamento participativo. Em linhas gerais, o projeto preconiza o crescimento econômico com base em investimentos público e privado em todos os setores da atividade econômica, com ênfase no apoio à pequena produção e, particularmente, à criação de micro e pequenas empresas associativas.

Trata-se, neste último caso, de empresas competitivas que deverão se articular com empresas maiores. Elas serão implantadas com base em programas de capacitação de pessoas para criá-las e geri-las, complementados por apoio creditício e por assistência técnica indispensável à sua sustentabilidade. (LIMA, 1995, p.8).

O “Projeto Áridas” adverte sobre a necessidade de investimentos em áreas promissoras, com o intuito de modernizá-las, expandi-las e articulá-las com as outras empresas da região. Da mesma forma, ressalta a urgência de investimentos em áreas urbanas e rurais degradadas a fim de recuperá-las mediante práticas que proporcionem a diversificação das atividades agrícolas e criação de eficientes políticas sociais. Por sua vez, indica uma série de ações que passam pelo estímulo ao desenvolvimento municipal, programas que assegurem a implementação de políticas sociais, sobretudo para a população

mais carente e integração de programas de caráter emergencial aos permanentes, visando, assim, minimizar os efeitos da seca.

Nos terceiro e quarto “Governo das Mudanças”, entre 1995 a 2002, no qual novamente Tasso Jereissati foi gestor, as políticas antes estabelecidas tiveram continuidade, tal como ocorreu nos governos anteriores. É nesses dois governos consecutivos de Tasso que pode ser visto o funcionamento dos projetos já propostos. Deve-se destacar a criação da Secretaria de Agricultura Irrigada (Seagri), com vistas a realizar as políticas voltadas para a irrigação, ações que antes estavam sob a responsabilidade da Secretaria de Recursos Hídricos (SRH).

Como medidas para a melhoria das condições de vida dos moradores da zona rural do Estado, o Projeto São José deve ser citado, com atuação em 177 dos 184 municípios do Ceará. Cerca de 300 milhões já foram liberados pelo projeto, beneficiando 413 mil famílias deste Estado federativo. O projeto tem como público-alvo os grupos mais carentes, organizados por interesses comuns e representados por suas entidades associativas que tenham ação local e em agrupamentos com até 7.500 habitantes (CARACAS, 2004).

O São José realiza investimento em infraestrutura, mediante apoio aos pequenos produtores, criando oportunidades de emprego, reduzindo as desigualdades sociais e melhorando os indicadores de saúde e qualidade de vida da população do Ceará. Como principais projetos desenvolvidos por meio do São José incluem-se ações de eletrificação rural; sistemas comunitários de abastecimento d’água; mecanização agrícola; habitação rural em áreas de assentamento; e projetos produtivos (ação-piloto em elaboração). Todas essas ações são coordenadas pela SDLR e contam com parceria de dez Secretarias de Estado e suas entidades representativas, destacando-se entre elas a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematerce), Superintendência de Obras Hidráulicas (Sohidra), e Companhia de Água e Esgoto do Estado do Ceará (Cagece).

Em sua terceira versão, o Projeto São José conseguiu, em outubro de 2012, novo empréstimo do Banco Mundial de

US\$ 100 milhões, além de contrapartida do Governo Estadual de US\$ 50 milhões voltados a projetos de abastecimento d'água e de desenvolvimento rural sustentável (MOREIRA, 2012). A despeito desses investimentos e dos resultados obtidos, o São José já foi alvo de denúncias de desvio de verbas, de estimular a criação artificial de organizações populares, bem como de manter a antiga relação de troca entre os beneficiários dos investimentos e as lideranças políticas locais.

Ainda como política de combate à seca nas últimas décadas, mencionamos o Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAE/CE), o qual estabelece a adoção de medidas que sejam vinculadas às já existentes, visando instituir um programa que atue de forma integrada com diversos órgãos e setores da sociedade. O programa foi desenvolvido em áreas classificadas como susceptíveis à desertificação (ASDs), onde são mais evidentes características como degradação da cobertura vegetal, assoreamento dos rios, pastoreio excessivo, perda da biodiversidade, perda da capacidade produtiva do solo, baixa relação entre capacidade produtiva dos recursos naturais e sua capacidade de recuperação. (CEARÁ, SECRETARIA DOS RECURSOS HÍDRICOS, 2010).

Dentre os programas a serem integrados ao PAE/CE, alguns merecem realce, por representarem uma concepção voltada à superação da pobreza e combate à desigualdade social: Programa Territórios da Cidadania e o Bolsa Família. Esses programas são denominados como de segunda geração, pois possuem características transversais, perpassando por várias questões setoriais (educação, saúde, segurança alimentar).

O Programa Territórios da Cidadania tem como base a organização do espaço, com vista à integração de políticas públicas municipais, estaduais e federais e seu objetivo é promover o desenvolvimento econômico pelo desenvolvimento territorial sustentável. Por sua vez, o Bolsa Família representa a unificação dos procedimentos da gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal. Os programas

unificados foram: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação (Fome Zero) e o Auxílio Gás, utilizando os dados do Cadastramento Único. Este benefício atende as famílias de renda *per capita* de até R\$ 140,00 mensais. Ambos os programas têm presença muito forte na região semiárida brasileira, onde estão localizadas as famílias mais pobres do Brasil.

Além da transferência de renda pelo Bolsa Família, em 2012 foi instituído o Bolsa Estiagem, benefício emergencial para famílias de agricultores com renda média mensal de até dois salários mínimos, e que garante R\$ 400,00 por família, transferidos em até cinco parcelas de R\$ 80,00. Todos esses recursos parecem garantir novas condições de sobrevivência no período de seca e da inviabilidade da agricultura de subsistência.

Ademais, o PAE/CE ainda considera as ações desenvolvidas pelo Programa de Desenvolvimento Hidroambiental (PRODHAM), que atua, principalmente, mediante obras e serviços voltados para a preservação e recuperação de áreas degradadas. O PRODHAM procura implementar, em caráter piloto e em moldes participativos, ações articuladas e sustentáveis para a recuperação e preservação dos recursos naturais no âmbito das microrregiões de quatro microbacias hidrográficas de municípios da região do semiárido cearense: Microbacia Hidrográfica - MBH do Rio Cangati - Canindé /CE; MBH do Rio Pesqueiro - Aratuba / CE; MBH do Rio Batoque - Paramoti/CE; MBH do Rio Salgado - Palmácia/Pacoti/ CE. No quadro a seguir constam ações desenvolvidas pelo programa, bem como as áreas a serem atendidas.

PACS – Programa de Convivência com a Seca

	DESCRIÇÃO
Área de intervenção	152 municípios no período de 2007 a 2009, cobrindo 100% dos municípios mais afetados pela estiagem.
Objetivo geral	Aumentar a segurança hídrica e a segurança alimentar da população do Estado.
Objetivos específicos	Construir infraestruturas hídricas; Implantar sistemas de abastecimento de água.
População beneficiada	População dos municípios mais afetados com a estiagem
Ações em andamento	<ul style="list-style-type: none"> • 245 sistemas de abastecimento – Projeto São José (convênio com os municípios) Valor: R\$ 19.600.000,00 Famílias beneficiadas: 16.870 • 227 sistemas de abastecimento – Projeto São José (convênio com a União) Valor: R\$ 19.939.636,00 Famílias beneficiadas: 8.510 • 35 Programas Alvorada Valor: R\$ 9.309.345,59 Municípios beneficiados: 4.950 • 23 sistemas de abastecimento d'água rurais Valor: R\$ 1.0013.633,82 Municípios beneficiados: 15 • 100 sistemas de poços com dessalinizador Valor: R\$ 4.600.000,00 Municípios beneficiados: 45 • 150 recuperações de poços com dessalinizador já existentes Valor: R\$ 2.250.000,00 Municípios beneficiados: 33 • 19.949 cisternas de placas este ano Valor: R\$ 29.429.036,24 Municípios beneficiados: 74 • Construção e ampliação de açudes e adutoras, construção do açude Orós/Feiteiro e projeto do Cinturão das Águas do Ceará (CAC) Total do investimento do Estado: R\$ 175.218.210,50 <p>Aquisição de equipamentos Aquisição de 3 Comboios de Perfuração de Poços Valor: R\$ 8.892.000,00 Aquisição e instalação de radar de monitoramento de precipitação e execução de obras de acesso ao radar Valor: R\$ 8.830.000,00</p>
Prazo/Duração	PPA 2008-2011
Recursos financeiros	Do Estado serão investidos cerca de R\$ 213 milhões, da União, cerca de R\$ 468 milhões, cabendo aos municípios parcela de aproximadamente R\$ 8 milhões
Site	http://www.srh.ce.gov.br

Instituição	Secretaria de Recursos Hídricos
-------------	---------------------------------

Fonte: Secretaria dos Recursos Hídricos, Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – PAE/CE, 2010.

Sob a perspectiva da participação popular, foi elaborado o Programa Um milhão de cisternas (P1MC) e que vem sendo efetivado em conjunto com a Articulação do Semiárido – ASA. De acordo com Ponte e Machado (2009), o P1MC foi iniciado como um projeto piloto e está atualmente na fase executiva possuindo característica de política pública, acercando-se do apoio formal dos governos. A transparência em torno da distribuição das cisternas, no entanto, virou um embate político, gerando o protesto de 15 mil pessoas na região semiárida. Por sua vez, segundo a própria Articulação do Semiárido (2012), a construção de cisternas associadas às políticas de transferências de renda do governo ajudou a retirar milhares de famílias da miséria absoluta, mas há questões que estão inviabilizando o processo.

Recentemente, a substituição de cisternas de cimento (com tecnologia simples e barata) por cisternas de plásticos aumentou o custo da produção, além da sua fabricação ocorrer em indústrias distantes. De acordo com a ASA (2012), o custo da cisterna de plástico é 50% maior do que a de placas. Consoante a dados do Ministério da Integração Nacional (MIN), cada cisterna plástica custará aos cofres públicos R\$ 5mil, enquanto a de placas sairia, em média, por R\$ 2 mil. Os custos destas mudanças não se somam somente do ponto de vista financeiro. Em alguns municípios do Estado do Piauí, conforme notícia publicada pelo *Jornal G1* (em 26 de julho de 2012) no assentamento situado no Município de Paulistana foram instaladas 27 cisternas, mas 17 delas foram trocadas por apresentarem defeito, pois se encontravam localizadas em ambientes com altas temperaturas. Alguns agricultores chegaram a recusar a cisterna e foram obrigados a contrair empréstimos bancários para fazer cisternas de placas.

Ao mesmo tempo em que se desenvolvem ações voltadas à garantia de água para consumo doméstico, como as cis-

ternas de placas, alguns empreendimentos de grande porte são articulados pelo Estado com o objetivo de combater a própria escassez hídrica. Nota-se, do ponto de vista empírico, que muitas famílias localizadas na região semiárida não têm acesso aos cursos fluviais que situadas a menos de 1 km de distância das residências. No caso destas famílias, ou espera pelo período da quadra chuvosa, ou pela distribuição de água em carros-pipas para abastecer as cisternas. O uso político do carro-pipa é uma iniciativa que, segundo a ASA (2012), o Brasil tem o dever ético de não consentir. Cabe-lhe impedir que as medidas de emergência e socorro às pessoas se transformem em instrumentos de manipulação política, em especial, nos períodos das eleições.

Na perspectiva de grandes empreendimentos para combater a escassez hídrica do Nordeste na atualidade, destaca-se a transposição de águas do Rio São Francisco, também uma das obras mais polêmicas. Em linhas gerais, o projeto visa o desvio das águas para o Nordeste setentrional, composto pelos Estados do Ceará e Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e parte de Pernambuco, mediante a construção de canais artificiais.

O Rio São Francisco tem sua nascente na Serra da Canastra, em Minas Gerais, e deságua no Oceano Atlântico na divisa dos Estados de Alagoas e Sergipe. É o terceiro maior rio do País, abrangendo regiões com características socioambientais das mais diversas. A importância deste rio para o desenvolvimento do Brasil pode ser observada desde o período colonial, quando os bandeirantes, como Fernão de Magalhães e Manoel Borba Gato, se utilizavam desta hidrovia para chegar até Pernambuco. Por abranger uma grande área e assim uma enorme diversidade paisagística, bem como cultural, o rio presta-se a diversos usos, como geração de energia, abastecimento d'água para o meio urbano e rural e também para indústrias, agricultura, pecuária, mineração e lazer. Em razão da grande possibilidade de usos e condições naturais favoráveis, a bacia hidrográfica do São Francisco foi escolhida para a realização de transposição das suas águas para abastecer regiões do Nordeste afetadas pelo problema das secas.

Contudo, o semiárido setentrional, área onde será implementado o projeto de transposição, é uma região de elevado déficit hídrico e, mesmo sendo uma área com relativa precipitação pluviométrica, tem um solo que não favorece a retenção de águas por força das rochas cristalinas. Tal característica dificulta a formação de mananciais. Independentemente do elevado custo, superior a um bilhão de reais, e das características naturais da região, propícia a apresentar problemas para a efetivação do projeto, o Ministério da Integração Nacional o indica como voltado a atender sete milhões de pessoas, favorecendo 200 cidades.

Como divulgado, o projeto conta com dois eixos - o norte e o leste. O eixo norte dispõe de cerca de 400 km de canais, responderá por dois terços da transposição e abastecerá os seguintes açudes: Castanhão (CE), Pau de Ferros, Armando R., Santa Cruz, Gonçalves Piranha/ Açú (RN). Já o eixo leste terá 200 km de canais, passando por Pernambuco em direção à Paraíba, atravessando os seguintes açudes: Poço da Cruz (PE) e Boqueirão (PB). No total, serão beneficiadas cinco bacias hidrográficas, a de Brígida (PE), Salgado/Castanhão (CE), Apodi (RN), Piranhas/Piranhas Açú (PB e RN) e Paraíba (PB).

Diversos aspectos devem ser considerados para que a transposição seja realizada de forma a reduzir os danos, tanto sociais como ambientais. Evidentemente haverá uma relação de ganho e perda, pois a localidade de onde a água será retirada sofrerá perdas e a que receber terá benefícios. Tal fato que motiva um conflito de interesses. Desta forma, o projeto tem como principais objetivos transformar o ganho potencial em real, ou seja, visa fazer que os corpos hídricos que receberão as águas provenientes da transposição atinjam sua capacidade total de armazenamento.

Por sua vez, existem aspectos fundamentais não tratados no projeto, sobretudo quanto ao acesso público às águas. Neste caso, não está explicitado se as populações ribeirinhas terão garantido o seu acesso, nem demonstrado como os pequenos e médios agricultores serão beneficiados. Ademais, não

toca em uma questão importante para o êxito do projeto: a revitalização das áreas receptoras por meio de reforma agrária e dos assentamentos rurais existentes no caminho por onde passarão os canais.

Outros fatores devem ser lembrados, como, por exemplo, as áreas por onde passarão as águas têm grande coincidência dos períodos de secas, o que pode levar a conflitos. Em determinados períodos, os açudes estarão com sua capacidade máxima atingida, em decorrência das chuvas, não comportando as águas provenientes da transposição. Grande parte da água não pode ser retirada do rio em virtude dos diversos usos já consagrados, como a geração de energia, a navegação e pelas restrições ambientais. O volume de água da transposição só supriria as necessidades de água para consumo humano e animal das cidades e distritos próximos aos canais de transposição, pois não há como essa água chegar a toda população dispersa no semiárido.

Urge, pois, um adequado manejo dos recursos hídricos mediante ações integradas e abrangentes, que efetivamente levem ao desenvolvimento da região beneficiada. Por si só a água não enseja desenvolvimento, sendo mister a adoção de medidas, como a construção de sistemas de escoamento de produção e investimentos em educação para que a população saiba como usar de forma sustentável os recursos disponíveis.

No caso do Ceará, algumas medidas voltadas ao gerenciamento dos recursos hídricos também suscitam polêmicas em torno das prioridades voltadas ao redimensionamento e direcionamento dos recursos hídricos. Dentre vários projetos elaborados pelo Governo do Estado local junto com o Ministério da Integração, e em consonância com a transposição do Rio São Francisco, há a tentativa de integração dos recursos hídricos mediante a interligação das bacias hidrográficas. Trata-se aqui do projeto intitulado Cinturão das Águas (Figura 1), com previsão de investimento da ordem de 1 bilhão e 300 milhões de reais e cujos principais objetivos têm sido o de criar canais de integração a fim de interligar a sub-bacia do baixo e médio

Jaguaribe, Banabuiú e Metropolitanas para abastecer os complexos industriais de Maracanaú e Pecém, bem como os demais municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). De acordo com o secretário de Recursos Hídricos, o Cinturão de Águas do Ceará (CAC) consiste em:

[...] um imponente sistema adutor praticamente gravitatório, de cerca de 1300 km de comprimento e vazão de 30 m³/s (quase 1,5 vezes o Eixão das Águas) que utilizará as águas advindas do Projeto de Integração do Rio São Francisco. Quando pronto, o CAC, em sua totalidade, irá garantir plenamente o suprimento de quase 100% de todas as demandas humanas, industriais e turísticas do Ceará, previstas para o ano 2040, além de grande parte da irrigação [...] Tenho a mais absoluta certeza de que os Governos posteriores irão dar continuidade a este extraordinário projeto que transformará definitivamente a realidade da oferta hídrica no Ceará. (PINHEIRO. Entrevista ao Jornal *O POVO*, 29/4/2012).

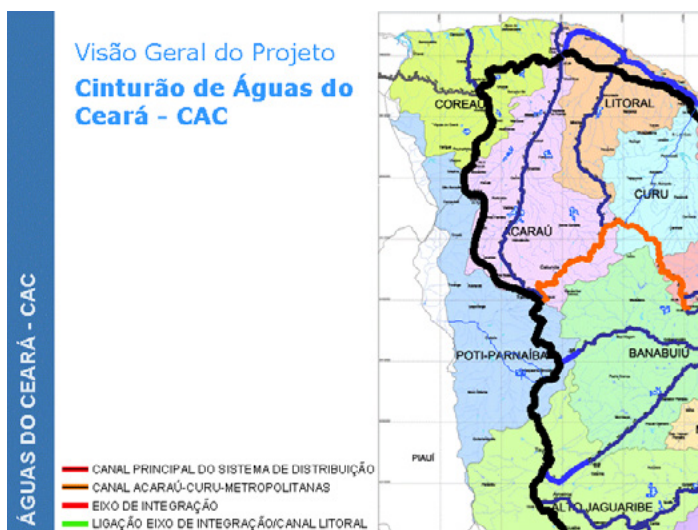


Figura 1. Visão geral do Projeto Cinturão de Águas do Ceará. Fonte: CEARÁ (2012).

A despeito do otimismo do Governo Estadual com o CAC, prevendo a autonomia de recursos hídricos para o Ceará nas próximas décadas, o que enseja dúvidas quanto ao projeto, além dos diversos aspectos já expostos sobre a transposição do Rio São Francisco, diz respeito à destinação desse gigantesco complexo de recursos hídricos:

O Cinturão das águas do Ceará - CAC é um programa - piloto do Estado, dotado de subprogramas que atuam diretamente na gestão dos recursos hídricos mediante a introdução de diversos sistemas de engenharia. Esse programa possui financiamento do Banco Mundial que é um dos principais credores da política de gestão das águas cearenses e um dos mais interessados nos prováveis lucros decorrentes de uma possível e futura privatização das águas. (LINS, 2011, p. 26).

Com efeito, uma visão mais geral sobre esse projeto indica a predominância da utilização dos recursos hídricos como fatores de produção, enquanto amplos setores da população rural continuam afetados pela escassez hídrica e tendo como resposta ações contingentes e de alcance em longo prazo. Em outros termos, os esforços governamentais são de garantir recursos naturais voltados ao mercado agroindustrial e ao Complexo Industrial do Pecém, enquanto secundariza o atendimento às comunidades rurais.

Por sua vez, ainda que não se concretize a privatização desse sistema hídrico e se garanta seu amplo acesso e uma gestão democrática, não se pode esquecer de que muitos impactos socioeconômicos e ambientais são sensíveis. Na experiência já ocorrida com o Açude Castanhão (empreendimento pautado dentro dos parâmetros do CAC), que teve como consequência o reassentamento de várias famílias, não se evitou a migração dos antigos moradores de Jaguaribara para outras regiões, intensificando o êxodo rural. Quanto à continuidade dos demais trechos do projeto, não se pode abstrair a ideia de que virão

também acompanhados de maiores impactos ambientais e processos de exclusão socioeconômica. Isso forma a maior parte da população que sofre com a seca e não tem seus direitos efetivados. Segundo matéria exibida pelo *Diário do Nordeste*, em 17 de maio de 2012:

Em Morada Nova a situação já saiu de preocupante para alarmante para centenas de famílias de comunidades neste Município. A seca diminuiu o volume do açude que abastece um riacho, que atende ao menos sete localidades. Agora não mais. E preocupados, os moradores reivindicam que um trecho do Canal da Integração, que passa sobre o riacho seco, libere água ou eles mesmos, numa atitude dramática, ameacem abrir a válvula.

De modo geral, a “solução hidráulica” na atualidade, ainda que pautada em novos parâmetros e conhecimentos científicos, não aponta para a ruptura com o passado. Se antes privilegiava a grande propriedade, agora essa política pública reúne esforços para atender principalmente às necessidades do agronegócio, secundarizando algumas atividades sustentáveis, como a agricultura familiar por exemplo. Por sua vez, as obras que envolvem a construção desse amplo sistema hídrico também apenas as populações no seu entorno em razão do impacto ambiental gerado, além de outros de caráter cultural e econômico, seja quando implicam transferências das pessoas dos seus locais de origem, seja quando não lhes garantem o acesso aos novos recursos gerados em sua vizinhança.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na realidade cearense, desde fins do século XIX, as secas causam forte impacto na vida da população sertaneja e provocam intensos processos migratórios para os centros urbanos deste Estado federativo, bem como para outras regiões como mão de obra barata. Comprimidos por uma estrutura agrária

deveras concentrada, esses episódios sempre provocam diversas manifestações sociais como invasões e saques às cidades, proliferação da mendicância, da prostituição e, mais recentemente, das favelas.

Historicamente, o Estado utiliza diversas estratégias para combater as consequências desse processo, desde a repressão, a segregação e vigilância dos flagelados, a coibição da mendicância, o incentivo às migrações para outros Estados, as “frentes de serviços” e programas contingenciais de geração de emprego e renda nas zonas rurais e urbanas, além de várias formas de intervenções no meio ambiente a fim de ampliar os reservatórios de água. De modo geral, essas estratégias provocam o controle dos setores mais afetados pela seca ou amenizam imediatamente suas necessidades em períodos de estiagem, mas deixam inalteradas as condições que a desencadeiam, na medida em que persistem a concentração fundiária e a falta de programas impactantes para a produção rural de pequenos e médios proprietários.

Na década de 1980, o Ceará experimentou mudanças significativas com as intervenções dos “Governos das Mudanças”, com destaque para a ampliação da indústria e sua tentativa de interiorização, a reformulação do Estado com certo controle do clientelismo. De fato, realizou-se uma “modernização conservadora” por estimular o capitalismo transnacionalizado e, em consequência, criar a miséria neoliberal (COSTILLA; NOBRE, 2012). No tocante ao problema da seca e da escassez de água, empreendeu-se enorme esforço para instituir e gerenciar novos recursos hídricos que subsidiassem o agronegócio, em especial a fruticultura irrigada voltada à exportação, bem assim para criar as condições de desenvolvimento do Complexo Industrial do Pecém, zona onde se espera amplo desenvolvimento industrial que mude o perfil da economia cearense. Tal conjunto de mudanças, por sua complexidade e contradições que ensejou, precisaria ser mais bem analisado, haja vista o impacto futuro sobre a estrutura fundiária do Ceará e que contribuição pode trazer às consequências sociais das secas.

Da mesma forma, as últimas décadas também estão marcadas pela ampliação de políticas sociais com a Constituição de 1988 as quais produziram mecanismos de atendimento às populações rurais, o que era praticamente inexistente. Nesse caso, destaca-se a Lei Orgânica da Assistência (LOAS), instituída em 1993, prevendo programas de transferência de renda que viabilizaram novos recursos aos setores de baixa renda ou sem nenhuma renda. Nesse âmbito, destacam-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que garante salário mínimo para idosos e pessoas com deficiência em contexto familiar de renda *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo vigente, além do Bolsa Família e do Bolsa Estiagem, já referidos neste texto. O impacto dessa transferência de renda no contexto atual de uma estiagem ainda precisa ser mensurado, mas, provavelmente, em seu conjunto, os novos direitos e políticas sociais sejam mecanismos que criam outras condições de sobrevivência e evitam os intensos fluxos migratórios para os centros urbanos.

Como tentamos mostrar ao longo deste capítulo, sendo a água um fator primordial para o bem-estar da população de um modo geral, a dificuldade de acesso ou a escassez deste recurso é um dos fatores determinantes para a condição de pobreza. Outro problema enfrentado reside na propriedade de terra, pois os locais evidenciados pela disponibilidade de água, muitas vezes, estão em terreno particular, tornando o acesso dificultado ou impossibilitado. Ao longo dos anos, as próprias políticas públicas fortaleceram a privatização dos recursos hídricos, seja com as “frentes de serviços” beneficiando as grandes propriedades com açudes construídos em cooperação e sem garantir as condições legais e políticas de acesso da população, seja na atualidade, quando privilegiam os recursos hídricos para os grandes empreendimentos econômicos por meio das grandes obras de transposição que envolvem recursos bilionários enquanto reservam às comunidades rurais as obras contingentes para o abastecimento de água e que estão longe de atender ao conjunto da população.

Soma-se aos problemas expostos o mau gerenciamento dos recursos hídricos. É comum a existência de poços construídos em locais inadequados, onde os lençóis freáticos possuem pequena profundidade, ficando desta forma expostos e sendo facilmente contaminados por dejetos humanos. Dentre os vários aspectos tratados na Agenda 21, a água é considerada um bem fundamental para a manutenção da vida, devendo ser ofertada de maneira adequada e com boas condições de consumo para a população de todo o planeta.

Portanto, apesar dos avanços, as políticas públicas estão ainda longe de propiciar plenamente o acesso e a qualidade dos recursos hídricos para as populações rurais e urbanas, em especial os pequenos agricultores que têm na agricultura familiar sua fonte de renda, da mesma maneira que não conseguem eliminar o mercado informal da água. Assim, embora com métodos diferentes do passado, ainda se tem de recorrer aos programas emergenciais contra os efeitos sociais desse fenômeno.

No Nordeste a palavra seca adquiriu conotação particular, e está associada à fome, ao êxodo rural, aos carros-pipa e às “frentes de serviço”. Para o sertanejo, ainda hoje, seca e catástrofe social são quase sinônimos. Em nossa perspectiva, as grandes desigualdades sociais que assolam a população sertaneja podem ser reduzidas e, com isto, é possível se obter resultados mais coerentes com as necessidades das populações. O desafio para modificar tal situação ainda passa por mudança estrutural da condição fundiária do Nordeste, dando oportunidade para um novo modelo econômico que privilegie as pequenas e médias propriedades como alvo prioritário das políticas públicas e ensejando melhor qualidade de vida para a população residente na região semiárida.

REFERÊNCIAS

AB'SABER, Aziz Nacib. Sertões e sertanejos: uma geografia humana sofrida. In: **Estudos avançados** 13.USP, 1999, P. 7-59.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **A questão da água no Nordeste**. Brasília, DF: CGEE, 2012.

ALMEIDA, Rodrigo Cavalcante de. Os Retirantes e as contradições do espaço urbano de Fortaleza na seca de 1932. In: MELLO, William J.; IVERSON, Marion T. (Orgs.). **Trabalhadores: novas perspectivas e comparações**. Fortaleza: EdUECE, 2010. P. 125 a 157.

AMARAL FILHO, Jair do. Reformas Estruturais e Economia Política dos Recursos Hídricos no Ceará. Disponível em: http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/artigos/ART_6.pdf. Acesso em: 22 de setembro de 2012.

ARAÚJO, Maria Neyára de Oliveira. **A miséria e os dias: história social da mendicância no Ceará**. São Paulo: Hucitec, 2000.

ASSINADO empréstimo do Projeto São José III, Fortaleza, 03 out. 2012. Disponível em: <http://blogs.diariodonordeste.com.br/robertomoreira/assinado-emprestimo-do-projeto-sao-jose-iii/>. Acesso em 6 out. 2012.

CALOR provoca defeito em cisternas de plástico doadas a agricultores no Piauí.G1, Fortaleza, 26 jun. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/agronegocios/vida-rural/noticia/2012/07/calor-provoca-defeito-em-cisternas-de-plastico-doadas-agricultores-no-pi.html>. Acesso em: 5 set. 2012.

CAMPOS, Eduardo. **Estrada de Ferro de Baturité: história e ação social**. Fortaleza: Secretaria de Cultura e Desporto, 1982.

CARACAS, Ana Luíza. Projeto São José é modelo para o Governo do Amazonas. Ceará, 18 de agosto de 2004. Disponível em: http://www25.ceara.gov.br/noticias/noticias_detalhes.asp?nCodigoNoticia=13029. Acesso em: 22 de setembro de 2012.

CAXILÉ, Carlos Rafael Vieira. Abolição no Ceará. In: HOLANDA, Cristina Rodrigues (Orga.). **Negros no Ceará: história, memória e etnicidade**. Fortaleza: Museu do Ceará/Secult/Imopec, 2009. P.181 a 198.

CEARÁ, Secretaria dos Recursos Hídricos. **Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, PAE-CE**, Fortaleza: Ministério do Meio Ambiente / Secretaria dos Recursos Hídricas, 2010.

CEARÁ, Coordenadoria de Imprensa do Governo do Estado/Casa Civil. Disponível em: <http://www.ceara.gov.br/index.php/sala-de-imprensa/noticias/6763-eixao-das-aguas-trecho-v-sera-concluido-ate-o-fim-deste-ano>. Acesso em 6 out 2012.

COSTILLA, Lúcio Fernando Oliver; NOBRE, Maria Cristina de Queiroz. **Dominação e hegemonia burguesa na transnacionalização do capital: o Ceará na “Era Tasso (1987/2002)**. Fortaleza: EdUECE, 2012. 199 P.

CNBB – Regional Nordeste 1. **A Igreja e a seca no Ceará**. Fortaleza: Gráfica Encaixe, 1998.

_____. **Uso social dos açudes cearenses: versão popular**. Fortaleza, setembro de 1996.

ENTREVISTA com César Pinheiro, secretário dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/politica/2012/04/29/noticiaspoliticas,2829246/entrevista-com-cesar-pinheiro-secretario-dos-recursos-hidricos-do-estado-do-ceara.shtml>. Acesso em 6 out. 2012.

FAMÍLIAS ameaçam arrombar trecho do Canal da Integração. Diário do Nordeste, Fortaleza, 17 de maio de 2012. Disponível em: <http://diariodonordeste.globo.com/materia.asp?codigo=1138138>. Acesso em: 5 set. 2012.

FARIAS, Airton de. **História do Ceará: dos índios à geração Cambéba**. Fortaleza: Tropical, 1997.

HIJO, Carlo Alberto Grossi. **Quantificação do efeito do Açude Castanhão sobre o fluxo fluvial de material particulado em suspensão e nutrientes para o estuário do Rio Jaguaribe, Ceará – Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciências Marinhas e Tropicais) – Instituto de Ciências do Mar, Universidade Federal do Ceará, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2ª. Ed – São Paulo: Cortez, 2008.

_____. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis**, Associação Brasileira de Ensino e pesquisa em Serviço Social, Ano 2, n.3, Brasília: ABEPSS, Graflina, 2001.

LIMA, Ricardo R. A. **Projeto Áridas – Nordeste: uma estratégia para a geração de emprego e renda**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, DF, 1995.

LINS, Cíntia dos Santos. **Das águas transpostas às águas dispostas: uma análise da implantação do canal da integração (CE)**. Revista da Casa da Geografia de Sobral. Sobral, v. 13, n. 1, P. 23-37, 2011.

MARANHÃO, Rosa Maria Ramos. **Índice de pobreza hídrica (IPH) aplicado a municípios dos Sertões dos Inhamuns no semiárido do Ceará - Brasil**. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21: resultado da consulta nacional**. 2 ed. Brasília, 2004.

MOREIRA, 2012. NA “GUERRA DAS CISTERNAS” 15 mil protestam no sertão contra o Governo. ASA- Articulação no semiárido brasileiro. Recife, julho 2012. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=19250. Acesso em: 4 agosto 2012.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. In: **Revista Temporalis**, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Ano 2, n.3. Brasília, ABEPSS, Grafile, 2001.

NEVES, Frederico de Castro. **A Multidão e a história: saques e outras ações de massas no Ceará**. Rio de Janeiro: RelumeDumará. Fortaleza, Ce: Secretaria de Cultura e Desportos, 2000A.

_____. A seca na história do Ceará. In: SOUSA, Simone de (Orga.). **Uma nova história do Ceará**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000B.

_____. A Companheira da seca: narrativas sobre as epidemias de varíola no Ceará. In: OLIVEIRA, Almir Leal, BARBOSA, Ivone Cordeiro, GADELHA, Georgina da Silva (Orgs.). **Ceará: ciência, saúde e tecnologia (1850-1950)**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2008. P. 53 a 75.

NOBRE, Maria Cristina de Queiroz. **O Estado capitalista: subsídios para uma discussão conceitual**. Revista de Humanidades, v. 18, n. 1, P. 1-70, jan./jun. 2003. Fortaleza: Universidade de Fortaleza. P. 17 a 27.

OLIVEIRA, Almir Leal, BARBOSA, Ivone Cordeiro. A Produção do conhecimento sobre o Sertão na Primeira República: a Inspeção de Obras contra as Secas como instituição de ciência. In: OLIVEIRA, Almir Leal; BARBOSA, Ivone Cordeiro; GADELHA, Georgina da Silva (Orgs.). **Ceará: ciência, saúde e tecnologia (1850-1950)**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2008. P. 13 a 28.

PIMENTEL, Alex. **Carros-pipas abastecem 80 municípios do interior do Ceará**. Diário do Nordeste, Fortaleza, 19 maio 2012. Regional, P. 3.

PONTES, Emilio Tarles Mendes; MACHADO, Thiago Adriano. **Programa um milhão de cisternas rurais no nordeste brasileiro: Políticas públicas, desenvolvimento sustentável e convivência com o semiárido.** In: Encontro de Geografia Agrária 19, 2009, São Paulo. Anais. São Paulo: USP, 2009. P. 1-25.

RIOS, Kênia Sousa. **Campos de concentração no Ceará: isolamento e poder na seca de 1932.** 2ª edição. Fortaleza: Museu do Ceará/Secretaria da Cultura do Estado do Ceará, 2006. 115 P. (Coleção Outras Histórias, 2).

SECRETO, Maria Verônica. **Soldados da borracha: trabalhadores entre o sertão e a Amazônia no Governo Vargas.** São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2007. (Coleção História do Povo Brasileiro).

SEMINÁRIO sobre o homem e a seca no Nordeste 2. 1991. Caucaia-CE. Anais... Fortaleza, 1992, 206 P.

SILVA, Ivone Maria Ferreira da. **Questão Social e Serviço Social no Brasil: fundamentos sociohistóricos.** Cuiabá: EdUFMT, 2008.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. **Entre dois Paradigmas: combate à seca e convivência com o semiárido.** Sociedade e espaço. Brasília, v. 18, n. 1/2, P. 361-385, jan./dez. 2003.

SILVA, Wendell Guedes da. A [Re]Formação da consciência de classe dos operários da estrada de ferro de Baturité (1877-1880). In: MELLO, William J.; IVERSON, Marion T. (Orgs.). **Trabalhadores: novas perspectivas e comparações.** Fortaleza: EdUECE, 2010. P. 217 a 254.

SOUZA, Simone de; NEVES, Frederico de Castro (Orgs.). **Fortaleza.** Edições Demócrito Rocha, 2002. 132 P. (Coleção Fortaleza: história e cotidiano).

SUASSUNA, João. Águas do Nordeste: o descaso das obras públicas. São Paulo, abril 2005. Disponível em: <http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=350>. Acesso em: 22 de setembro 2012.

TEÓFILO, Rodolfo. **A Fome.** Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002. 376p. - (Coleção Clássicos Cearenses).

TADDEI, Renzo; BROAD, Kenneth; PFAFF, Alex. O Contexto socio-político das reformas na gestão de águas no Ceará. In: LALL, Upmanu; SOUZA FILHO F. A (eds), **Gerenciamento integrado dos recursos hídricos com incorporação da previsão climática: da Informação e Previsão Climática à Redução das Vulnerabilidades às Secas no Semiárido Cearense.** Palisades, NY e Fortaleza: IRI/FUNCEME, 2004.

QUESTÃO AGRÁRIA E LUTA PELA TERRA NO BRASIL: análise fundamentada nas categorias questão social e movimentos sociais rurais

Liana Brito de Castro Araújo

Maria Stela Pereira Accioly

1 INTRODUÇÃO

O capítulo apresenta o debate acerca da questão agrária no contexto do desenvolvimento do modo de produção capitalista no Brasil desde sua gênese sob as relações internacionais mercantis, determinando o caráter de subordinação da economia local. Tais relações se alteram no decorrer da nossa história, porém conservam, em parte, a posição de subordinação do País às determinações e necessidades do mercado mundial. A análise se funda numa perspectiva marxiana, considerando a base material da reprodução social dos homens, na sua dinâmica contraditória posta pela totalidade social no processo histórico brasileiro, inserido nas relações econômicas via mercado internacional sob o sistema de capital (MÉSZÁROS, 2002).

No movimento disposto pelo sistema de capital, temos as relações de contradições que fundam um modelo produtivo instalado na lógica da exploração da mão de obra, da apropriação privada dos meios de produção e da produção social da riqueza. Assim, quem participa diretamente da produção material da riqueza humana se apropria minimamente dessa riqueza pela mediação do seu salário, de maneira a garantir

sua reprodução material com vistas a continuar cumprindo sua função social no processo de produção, com a venda de sua força de trabalho, condição *sine qua non* para a reprodução ampliada do capital.

Na sociedade capitalista, embora tenham sido permitidas o desenvolvimento cada vez mais rico das forças produtivas e o afastamento cada vez maior das barreiras naturais (Lukács, 1984), em razão da necessidade da reprodução expansionista do capital, aumentaram a miséria e as desigualdades sociais, num movimento contraditório peculiar a esse padrão de sociedade. Essa realidade, de acordo com Mészáros (2002), se aprofunda e produz uma dinâmica social cada vez mais incontrolável, destrutiva e desigual com proporções globais, que implicam a urgência de um debate amplo acerca das opções possíveis de enfrentamento desse modelo de produção que dá sinais de esgotamento e nas possibilidades concretas da sua superação além do capital.

O processo de apropriação de uma realidade social tão complexa como essa é para Marx (1997) um desafio, o qual exige do pesquisador realizar o “caminho de ida e de volta”, que resulta em olhar, perceber o dado real, concreto, em sua aparência imediata e, por abstrações, como capacidade reflexiva humana, identificar e se apropriar das múltiplas determinações presentes no real. Estas não se revelam ao pesquisador em seu primeiro contato. Nesse percurso do caminho de ida e volta, apropriam-se as categorias que formam a totalidade do real, podendo então constituir idealmente a complexidade da dinâmica do real tomado como objeto de investigação.

Assim, nossa preocupação central é identificar e analisar as determinações socioeconômicas que caracterizam a questão agrária brasileira (da sua gênese aos dias atuais), considerando a totalidade social do mundo dos homens sob o sistema do capital e, ainda, explicitar como a reforma agrária, na condição de política voltada para o enfrentamento das relações contraditórias no campo (demarcadas pela luta por terra e trabalho, postas na relação capital e trabalho) se objetiva como política so-

cial, em face do protagonismo dos movimentos sociais rurais. Assim, apresentamos o debate teórico clássico da questão agrária, enfocando as particularidades da questão agrária no Brasil, com destaque para alguns dados do Nordeste e do Ceará, tendo como categoria central o protagonismo dos movimentos sociais rurais na luta por terra e trabalho. O texto está organizado nos seguintes tópicos: Questão Agrária, questão social e reforma agrária: um complexo de complexos; Questão agrária no Brasil e o protagonismo dos movimentos sociais rurais na luta por terra e trabalho; Particularidades da questão agrária no Ceará: a experiência do assentamento rural de Santana; E a questão agrária continua... na cadência do sistema de capital.

2 QUESTÃO AGRÁRIA, QUESTÃO SOCIAL E REFORMA AGRÁRIA: um complexo de complexos

Inicialmente, procuramos evidenciar o debate acerca da questão agrária, entendendo-a como parte da questão social, ou seja, engendrada no contexto da sociabilidade capitalista no processo de expropriação e exploração dos trabalhadores do campo e da cidade e de apropriação privada dos meios de produção pela burguesia. Esse processo resulta na interdição dos trabalhadores rurais, por exemplo, do direito à terra, e na sua “liberação” como possíveis trabalhadores assalariados do campo ou na cidade. Tal dinâmica engendra reações diversas de resistência por parte dos trabalhadores, retroagindo sobre a realidade social e alterando, em parte, as relações no campo. A exemplo, temos a reforma agrária como uma das opções históricas de enfrentamento da questão rural sob os marcos do capital, constituindo-se, todos esses processos sociais, em complexos que se relacionam, constituindo-se, de acordo com Lukács (1984), por nós denominado de um complexo de complexos.

É nessa direção que identificamos a inter-relação da questão agrária, questão social e reforma agrária. Como frisamos, a lógica da sociabilidade burguesa resulta em antago-

nismos sociais postos pela relação capital e trabalho que, ao mesmo tempo em que produzem riqueza, produzem pobreza e miséria. Nessa processualidade, se gesta a questão social manifesta, segundo Netto (2001) e Iamamoto (1983;2007), cotidianamente, na produção das contradições sociais, materializadas nas desigualdades sociais, na formação de uma consciência por parte da população trabalhadora das mazelas sociais em que se encontram e no seu processo de resistência e luta.

Nas palavras de Carvalho e Iamamoto (1983, p. 77), a questão social encerra a “contradição entre o proletariado e a burguesia” que resulta na luta dos trabalhadores por demandas que sejam supridas para “além da caridade e repressão”. Assim, essa questão vai assumindo variadas expressões, num contexto de desigualdade e rebeldia (IAMAMOTO, 2004). Netto (2001, 48), ao tratar da questão social, argumenta que ela representa um processo histórico com suas “expressões sócio-humanas diferenciadas e mais complexas, correspondentes à intensificação da exploração que é sua razão de ser”, ou seja, se metamorfoseia de acordo com o nível de desenvolvimento da sociabilidade capitalista em seus vários contextos históricos.

Com efeito, há de se considerar que a questão social assume particularidades próprias no campo e na cidade, embora sejam resultados de um mesmo movimento social, contraditório, que se objetiva na totalidade das relações sociais. No meio rural, ela se manifesta com o avanço da produção agrícola capitalista, da expropriação do camponês, da apropriação privada das terras e de uma produção voltada para o mercado. Esse movimento, necessariamente, redundará na dispensa de parcela da população rural que migra para os centros urbanos, disponibilizando sua força de trabalho para a indústria ou fazendo parte do exército industrial de reserva, condição indispensável para a subsunção do trabalho ao capital (MARX, 1982). O resultado desse processo contraditório é a resistência e a luta no campo, configurando-se na questão agrária, como parte do complexo mais amplo da questão social.

Como base material de produção da existência humana, a terra propicia a realização do trabalho (como intercâmbio do homem com a natureza) e, conseqüentemente, a reprodução material e espiritual dos homens (LUKÁCS, 1984; LESSA, 2002). No entanto, o desenvolvimento histórico da humanidade, de acordo com Marx e Engels (1987), foi se objetivando com a apropriação do excedente do trabalho e dos meios de produção, ensejando as condições objetivas para a divisão do trabalho, resultando na exploração do homem pelo homem, na divisão de classes e na separação campo e cidade.¹ A dinâmica criou as possibilidades para o desenvolvimento do sistema de capital que, segundo Mészáros (2002), é anterior ao sistema de metabolismo social do capital. Essa relação, historicamente constituída, enfatiza e dá centralidade às necessidades de reprodução das relações de propriedade e das suas mediações, desconsiderando as necessidades da população trabalhadora.

A terra (direta ou indiretamente, como condição material e insuprimível da realização do trabalho - condição da existência humana), apropriada privadamente pelos homens, produz relações desiguais, de exploração e dominação de homem sobre o homem. Esta é uma questão central para o entendimento do complexo da questão agrária, como um processo que se generaliza e aprofunda com o avanço do desenvolvimento capitalista no campo. Com o estabelecimento da produção agrícola capitalista e com seu contínuo desenvolvimento, as relações de produção no campo se alteram. Seu resultado é o aprofundamento das contradições entre capital e trabalho no espaço rural, que se conforma consoante o nível de desenvolvimento econômico, resultando em conflitos rurais e na expulsão de parcela da população rural para os centros urbanos. Questão agrária e questão urbana são processos interdependentes, partes do complexo da questão social, como complexos de um complexo de complexos (LUKÁCS, 1984), síntese de múltiplos processos postos pela dinâmica da sociedade burguesa. O caráter concentrador (da riqueza socialmente produzida)

1 Para aprofundamento, ver: Marx e Engels (1987) e Lefebvre (1999).

do modo capitalista de produção enseja desigualdades sociais evidenciadas, inclusive, no distanciamento entre as condições de vida no campo e na cidade, nas desigualdades regionais e locais entre centro e periferia de uma mesma cidade. Portanto, contradições que dão materialidade à questão social e, logo, aos movimentos de resistência à lógica concentradora burguesa existente no campo e na cidade, os quais revelam a presença da classe trabalhadora que denuncia as contradições vivenciadas em seu cotidiano.

Exemplo de luta e resistência pode ser encontrado nos camponeses da Inglaterra, quando a produção agrícola perdeu o caráter camponês (anteriormente, a terra era tida como um bem coletivo) para atender aos interesses econômicos capitalistas. Essa transição iniciou-se no século XVI, mas, no século seguinte, grande parte dos senhores feudais “fecharam” suas terras, expulsaram de las os camponeses e passaram a utilizá-las, sob o regime de arrendamento, como pastagens para a criação de ovelhas, como condição necessária para a expansão da produção de lã para a manufatura e liberação de mão de obra para as fábricas emergentes. Com a resistência camponesa, tem-se o estabelecimento da reforma agrária como possibilidade de enfrentamento imediato e parcial do conflito. Essa política assume, ao mesmo tempo, a função social na reprodução ampliada do capital, pois permite a criação de um mercado consumidor interno de bens industrializados, de oferta de alimentos para as cidades e de matéria-prima para as indústrias, além de uma melhor ocupação do território, num contexto de consolidação dos Estados nacionais.

No Brasil, também se deu o fechamento das terras, por meio de um dispositivo legal – a Lei de Terras, de 1850 – com a particularidade de tratar-se de um País com um modelo econômico dependente e subordinado ao mercado mundial. Com essa lei, a terra no Brasil, em última instância, ficou interdita ao trabalhador rural e escravos libertos (a partir de 1888), possibilitando assim a oferta dessa mão de obra para as fazendas (produtoras de bens para exportação) e para os centros urbanos em

expansão. Como veremos a seguir, a resistência dos trabalhadores rurais também fez parte da nossa história, porém, como destaca Fernandes (1987), com a particularidade de um capitalismo periférico e dependente, com sua bagagem autocrática, sem as condições históricas de uma revolução burguesa clássica.

Conforme expressamos, a questão agrária, comparece como categoria social no contexto do desenvolvimento do capitalismo que, com sua lógica contraditória, produz pauperismo resultante do processo de expropriação e exploração dos trabalhadores rurais e provoca relações de resistência no campo. Ante tais conflitos, teóricos da economia clássica e marxistas afirmam a necessidade do seu enfrentamento via reforma agrária, como ocorreu em muitos países no desenvolvimento clássico do capitalismo. Os clássicos da teoria agrária marxista, ao discutirem o avanço das relações capitalistas no campo, destacam a supressão do antigo regime feudal e tendência da 'ruína' da economia camponesa e da proletarização do camponês. Quando se referem à economia camponesa, estão falando do tipo autossuficiente próprio da economia feudal, na qual os camponeses contam com o controle e usufruto da terra, assim como são donos dos instrumentos de trabalho. Essa economia dava sinais de esgotamento ante o avanço das relações capitalistas no campo, com o estabelecimento de relações de dependência com o mercado. Como acentua Kautsky (1980) e Lênine (1981; 1983), essa forma de produção foi objeto de alterações e se tornou cada vez mais subordinada ao capital. Com isso, eles denunciam a pauperização que o camponês vivenciava, tamanha a subordinação então estabelecida nas novas relações socioeconômicas no seu tempo.

Ao analisar essa questão em vários países europeus, Kautsky identifica o movimento interessante de alternância entre a grande produção agrícola capitalista e a pequena produção ou produção familiar.² Os grandes produtores recuam

2 Para evitar confusões de termos, desde aqui não vamos utilizar mais o conceito de produção camponesa, quando nos referirmos a estes autores, porquanto eles afirmam que este modelo se extinguiu. Muitos autores, no entanto, se referem ainda a este conceito como caracterizando a agricultura familiar ou pequena produção.

nos tempos de crise, dando espaço para a pequena produção ou agricultura familiar, que avança nesses momentos favoráveis. Ressalta, ainda, que nessa dinâmica, a pequena produção serve de viveiro de mão de obra para a grande produção, numa alternância conforme a lógica da acumulação capitalista. Nesse desenvolvimento, a grande empresa agrícola e a indústria ampliam sua capacidade produtiva. Kautsky (1980, p. 197) observa que “na agricultura a tendência à centralização das explorações [do tipo capitalista] não acarreta o desaparecimento total da pequena propriedade. Onde ela se torna dominante, produz-se a tendência contrária. Assim, pois, a tendência à centralização e a tendência ao parcelamento se alternam”.

Quando interessa ao capital diminuir sua capacidade produtiva, ele o faz absorvendo a produção familiar, via incentivo à sua ampliação mediante a oferta de terras a serem arrendadas ou vendidas. Esse movimento possibilita uma relação combinada entre a produção capitalista e a produção familiar. Em outra direção, quando interessa ao grande produtor a ampliação da sua capacidade produtiva, ele também o faz, nem que para isso tenha de utilizar a força, obrigando a produção familiar a recuar em suas áreas de produção. Esse processo não ocorre sem conflitos. Nesse sentido, Lênine (1981) e Kautsky (1980) trazem a questão agrária como esse processo provocado pelas alterações no campo engendradas pelo avanço da produção agrícola do tipo capitalista, gerando a “ruína” da produção do tipo camponesa, sua subordinação ao mercado capitalista e a pauperização do camponês.

Outro pensador da questão agrária a se diferenciar de Kautsky e Lênin, é Chayanov (1966),³ que assevera a continui-

3 Chayanov era uma das mais importantes autoridades russas em termos de economia e política agrícola. Acompanhou os anos que precederam a revolução operária, trabalhando com os técnicos agrícolas, durante a revolução camponesa de 1905, quando ocorreu a abolição da “caução solidária”, que mantinha relações servis nas comunas rurais. Participou do governo posto pelo chamado “socialismo real” até 1930, quando foi acusado de contrarrevolucionário, pela política de Stálin (KERBLAY, 1966). Sua contribuição teórica foi produzida a partir de 1920, quando tanto a política econômica “socialista” quanto a capitalista assumiam uma posição de intervenção e controle sobre a produção agrícola, determinando o fortalecimento da agricultura familiar. O autor não teve acesso a importantes textos de Marx

dade da produção camponesa sob o capitalismo, embora passe a se referir a esta como produção familiar. Para ele, a teoria da economia camponesa tem como base a produção familiar, estruturada em razão da necessidade do seu consumo interno.

O autor menciona, ainda, elementos fundamentais para o entendimento da produção camponesa, quando a caracteriza como não capitalista, com base na força de trabalho familiar não assalariada, voltada para o consumo e não motivada pelo lucro. “O grau de exploração e equilíbrio interno” definido pela “penosidade do trabalho” (CHAYANOV, 1981, p. 138) são critérios para a compreensão desse tipo de economia. Assim, sua lógica está no equilíbrio entre trabalho e consumo. A necessidade de consumo da família é o elemento que define sua disposição de trabalho, sendo este um critério subjetivo da organização da produção familiar. Segundo Chayanov (apud ABRAMOVAY, 1998, p.61), a “natureza estritamente subjetiva [...] depende da estimativa que é feita do trabalho, relativamente à satisfação ou não das necessidades de consumo [...] trata-se de determinar a utilidade marginal da renda objetiva, relativamente às necessidades de consumo”.

Nessa perspectiva, o que define a organização da produção familiar é a relação entre as necessidades da família e sua capacidade de despendar tempo e esforço de trabalho para esse fim, em um processo cujo equilíbrio é controlado pelo número de consumidores e não pelo total de trabalhadores. Portanto, trata-se de uma economia não motivada pelo lucro, mas pelo equilíbrio entre trabalho (familiar) e consumo. Com efeito, o camponês não se estrutura com origem nas necessidades externas, mas nas internas, daí o autor se preocupar com a inter-relação dessa produção com a sociedade mais ampla: em que ela poderia contribuir? Está voltada para suas necessidades? Como lidar com tais critérios e garantir sua inserção na economia como um todo? São preocupações constantes na exposição de Chayanov, inclusive como ministro da Agricultura da Rússia, num período de enfrentamento de carecimentos sociais.

acerca das relações de produção no campo e sobre as sociedades pré-capitalistas e suas relações com o modo de produção capitalista (HOBSBAWM, 1975).

Ao dialogar com esse autor, temos uma inquietação sobre a categoria necessidade, como critério de definição da economia familiar. Até certo ponto, entendemos a tese de Chayanov, quando caracteriza a economia camponesa como não movida pelo lucro, mas pelo equilíbrio entre trabalho familiar e consumo. Quando tomamos, porém, a categoria necessidade como relação social, engendrada num processo histórico concreto, temos de levar em consideração que ela, em si, põe em relação o sujeito de necessidade com a sociedade e a classe social da qual faz parte. Na perspectiva marxiana, a necessidade como categoria histórica está situada num tempo e num espaço. Assim, não pode ser vista de forma isolada e subjetiva, embora tenhamos de reconhecer que ela é também subjetiva. Ela está sujeita, mesmo que não na sua aparência imediata, aos imperativos da economia predominante, no caso da nossa exposição, a do tipo capitalista.⁴ E, nesse modelo de economia, a satisfação das necessidades materiais é perpassada pela classe social do sujeito, ou seja, quando este vende sua força de trabalho em troca de salário e produz riqueza, é alienado do seu direito de consumir os bens por ele produzidos socialmente. Portanto, o atendimento das necessidades materiais dos sujeitos não se dá de forma homogênea entre as classes fundamentais (ACCIOLY, 2003). Logo, trata-se de uma categoria com peso subjetivo e objetivo, porquanto não há separação entre o mundo objetivo e subjetivo, pois o seu movimento encerra essa interconexão dos dois polos que estão em relação dialética permanente (MARX, 1997).

Defendemos o argumento de que a produção camponesa, ou melhor, a pequena produção ou familiar estabelece, em última instância, relação de interdependência com a economia de mercado. Esta lhe impõe diversas necessidades, por exemplo, como a de utilização de determinados instrumentos de trabalho e insumos agrícolas industrializados, e de mercadorias anteriormente dispensáveis. Esta complexa dinâmica social garante sua relação e conexão com a totalidade social,

4 É interessante destacar aqui a interação do pequeno produtor com o mercado. Algo que mudou no campo é o uso de moto como veículo de acesso às áreas de produção, o que substituí, até certo ponto, o uso do cavalo.

portanto, com a reprodução ampliada do capital, desmontando a aparência de possuir critérios próprios que independem da produção predominante.

Observamos - e pesquisas atuais apontam para isso (CRUZ, 2012) -, que a produção agrícola baseada no trabalho familiar está, em última instância, subordinada aos determinantes do mercado. Isso nos leva a identificar a atualidade e contribuição dos autores clássicos marxistas. Kautsky (1980), por exemplo, chama atenção para a pauperização dos camponeses na Europa em fins do século XIX, revelando sua preocupação com esse processo social novo que se apresentava em seu tempo, denominada atualmente como a “questão social” manifesta no campo. Cruz (2012, p. 247), ao analisar o autor, destaca inclusive que as restrições vivenciadas pela produção camponesa no século XIX permitiam que a reprodução da família camponesa se desse até mesmo pela venda da “própria energia de trabalho, que excede a requerida temporariamente pelo estabelecimento” rural familiar. Esse fenômeno já verificado em meados do século XIX se mantém na realidade rural hoje, a revelar o caráter combinado (MARTINS, 1995) na relação entre produção agrícola capitalista e familiar.

Marx (1975), em seu texto *Formações econômicas pré-capitalistas*, exprime a dinâmica da reprodução social do capital, destacando a presença de relações não tipicamente capitalistas e que (in) diretamente estão conformadas à lógica econômica predominante, o que nos leva a entender não se tratar de relações de independência e autonomia. A produção familiar, com as alterações pelas quais transitou, sobrevive ao modo de produção capitalista porque estabelece determinadas relações funcionais de troca que permitem sua continuidade. Como o texto de Marx só se tornou conhecido em 1952, não foi acessível àqueles que estavam debatendo as complexas relações econômicas não capitalistas que se conservavam numa economia de mercado. Marx (1975), quando tratou desse processo, segundo Hobsbawm (1975, p.37), chama atenção para não se entender a história como um processo de “etapas históricas sucessivas”. O que Marx apresenta é a tese, segundo a qual

[...] as formações asiática, antiga, feudal e burguesa representam etapas de progresso, o que não implica, portanto, qualquer visão unilateral e simplista, da história, nem resulta na opinião primária de que toda a história é progresso. Apenas reconhece que cada um destes sistemas cada vez mais se afasta, em aspectos cruciais, da situação primitiva do homem. (HOBSBAWM, 1975, p.39).

Para Mészáros (2002), o sistema de capital,⁵ no seu poder metabólico, cria e recria relações de produção que cumprem, em última análise, o papel de valorização do capital, mesmo que para isto se utilize de relações não tipicamente capitalistas. Nessa dinâmica, a reforma agrária que, aparentemente se mostra como política de distribuição de terra, portanto, contra a concentração da propriedade privada da terra, cumpre sua função social no enfrentamento do pauperismo, ou “questão social” no campo, e na garantia da reprodução ampliada do capital. Vejamos como esse debate é expresso no contexto dos clássicos, chegando à realidade brasileira.

A reforma agrária se exhibe historicamente como resultado da pressão dos movimentos camponeses, que vivenciam as contradições do avanço da produção capitalista, percebendo sua condição de expropriado e empobrecido, ante um modelo produtivo que avança nas possibilidades de produção de riqueza. Tal ocorreu na Inglaterra no final do século XVIII, por

5 Para Mészáros (2002), o sistema de capital é um sistema de produção de mercadoria que precede o capitalismo e pode existir nas sociedades pós-capitalistas (ANTUNES, 1999); constituído de três esferas - trabalho, capital e Estado - cuja determinação está no imperativo do capital. O modo de produção capitalista, sob o Estado burguês, se estabeleceu quando o sistema de capital assumiu sua forma hegemônica de dominação numa perspectiva global. Segundo Mészáros (apud ANTUNES, 1999, p. 20), “a constituição do sistema de Capital é idêntica à emergência de suas mediações de segunda ordem (dinheiro, produção para a troca, o Estado, e o mercado). De fato, o capital, como tal, nada mais é do que uma dinâmica, um modo meio totalizante e dominante de mediação reprodutiva [...] É um sistema de mediações claramente identificável, o qual em suas formas convenientemente desenvolvidas subordina estritamente todas as funções reprodutivas sociais [...] ao imperativo absoluto da expansão do Capital, ou seja, da sua própria expansão e reprodução como um sistema de metabolismo social de mediação”.

exemplo, com o fechamento das terras e expulsão dos camponeses. Esse processo se desdobrou numa política de reforma agrária, defendida pelos liberais e socialistas, garantindo o acesso à terra por uma parcela da população, ampliando a oferta de bens alimentícios para as cidades e de matéria-prima para as indústrias; criou um mercado consumidor interno, pois o pequeno produtor, camponês, passou a consumir bens industrializados; além disso, a democratização das terras se mostrou como uma forma de ocupar mais amplamente o território e garantir sua integração e desenvolvimento.

Stédile e Fernandes (2000) enfatizam a ideia de que a reforma agrária clássica se caracteriza por se realizar de forma maciça e completa, ou seja, em todo o território nacional, de maneira rápida, desmontando as áreas concentradas; inclusive, com o cuidado de garantir legalmente o limite das terras, evitando processos de concentração fundiária no futuro. Outro elemento interessante é o suporte que a política de teor agrícola representa para a produção familiar, como ocorre tanto na economia capitalista quanto no “socialismo real”.

Lénine (1983, p.60s) compreende a importância da reforma agrária para o avanço das forças produtivas. Por isso, defende o programa agrário russo, antes mesmo da revolução. Embora considere liberal sob o capital, reconhece que representa um avanço histórico nas relações sociais de produção, pois permite a supressão dos resquícios das relações servis e assenta na participação dos camponeses nas relações de produção capitalistas. No documento, o autor propõe a socialização das terras que, segundo sua exposição, não ameaçava o sistema capitalista, pois os produtores rurais estavam ainda subordinados à lógica da propriedade privada e do capital.

Trazendo esse debate para o mundo globalizado, vale a pena destacar a análise de Ianni (1999, p.47) sobre o mundo agrário “globalizado” que continua respondendo às exigências da reprodução do capital, embora sobre relações não capitalistas. O que observam é a intensificação e generalização da “subsunção real do trabalho ao capital, ainda que recriem formas de

organização e produção que parecem apresentar características de ‘autonomia’.”

Smith (1990) chama atenção para isso na análise das relações capitalistas de produção no campo e na cidade, pois ela atinge o mundo dos homens em geral, garantindo a reprodução da desigualdade social manifesta nos diversos desdobramentos da questão social (e, nela, a questão agrária), inclusive pela mediação da luta e resistência da classe trabalhadora do campo e da cidade. Tais manifestações podem ser compreendidas em suas múltiplas possibilidades, desde a luta organizada de um movimento social, seja ele urbano ou rural, à manifestação ou reações “desorganizadas” expressas na violência em suas diversas facetas. Vejamos como esse processo se configura no Brasil, considerando suas particularidades históricas.

3 QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL E O PROTAGONISMO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS RURAIS NA LUTA POR TERRA E TRABALHO

A questão agrária no Brasil deve ser compreendida como parte da totalidade social, expressa pelo movimento sócio-histórico da sociabilidade burguesa, como parte do complexo da questão social, portanto, implica duplo movimento: o da economia sob o comando do capital e o dos movimentos sociais rurais, que reagem a esse processo desigual e contraditório.

Conforme ressalta Marx (apud ARICÓ, 1982) em seus estudos sobre a América Latina, Portugal assumiu, desde o início, uma posição predatória com relação ao Brasil como Colônia de exploração. Holanda (1991, p. 20-21) destaca que o interesse da Metrópole era extrair a maior quantidade possível de riquezas naturais sem se preocupar com um projeto de Colônia de povoamento nem com “o emprego de processos menos rudi-

mentares [...] os métodos predatórios e dissipadores se acham em uso [...] pelo muito que pediam à terra e o pouco que lhe davam em retribuição”. A perspectiva de Colônia de exploração só mudou quando Portugal se sentiu ameaçado pela possibilidade de invasão de outros países europeus. Naquele momento, houve uma preocupação com uma política de estabelecimento de atividades produtivas com base no trabalho escravo, principal mercadoria das relações mercantilistas portuguesas.

No Brasil, a gênese do capitalismo tem como centro as relações mercantis, o trabalho escravo e a política de interdição portuguesa mantida até meados do século XIX. A Metrópole estabeleceu uma política impeditiva do desenvolvimento das potencialidades internas, inclusive com uma política coercitiva. O regime de sesmaria, condição legal de acesso à terra, reafirmou sua percepção da terra como uma instância de poder. Dessa forma, considerou que a política absolutista centralizadora portuguesa foi responsável pelo quadro agrário de concentração fundiária do regime adotado (SMITH, 1990).

Para Martins (1998), as relações sociais mediadas pelo regime de sesmaria foram por um lado constituídas pelos senhores de engenho e fazendeiros do café e, por outro, pelos escravos e homens livres, que compunham suas classes sociais. A população livre era composta por mestiços, índios, agregados, escravos alforriados e bastardos, os quais, muitas vezes, ocupavam ilegalmente pequenas extensões de terra. Isso porque a legislação vigente lhes interditou o direito de acesso à terra, concedido a “poucos escolhidos” como enfatiza Mészáros (2000a, p.4). Eram relações demarcadas pela coexistência da pequena e da grande exploração agrícola, que teve sua importância para a conformação da estrutura agrária no Brasil, até mesmo com o estabelecimento de relações combinadas que, em última instância, favoreciam os sesmeiros. Muitas dessas áreas de posse (ocupadas pelos trabalhadores livres) foram incorporadas pelos fazendeiros à sesmaria à revelia dos próprios posseiros, porquanto o regime de posse não era reconhecido pelo Estado, uma realidade destacada por Kautsky no contexto europeu do século XIX.

Em decorrência desta causalidade, não sobraram muitas opções para os homens livres no Brasil-Colônia, a não ser se submeterem às determinações econômicas e políticas do Estado português a favor dos grandes fazendeiros. A reprodução das relações mercantis exigia do fazendeiro a ampliação das suas terras, melhorando suas condições de produção. Isto pressupunha o aumento da força de trabalho escravo. Com este movimento de expansão das áreas das fazendas, cabia aos homens livres (pequenos produtores) migrar para outras terras não exploradas ou para as pequenas vilas, aceitar as condições impostas pelos fazendeiros ou resistir e ser alvo da violência dos fazendeiros.

Neste período, as contradições entre fazendeiros e homens livres eram disfarçadas, em primeiro lugar, porque não se identificavam com os trabalhadores das fazendas, força de trabalho escrava, e, em segundo, porque se sentiam muitas vezes “parceiros” dos fazendeiros, ante as relações de apadrinhamento do patriarcado vigente. Com o fim da escravidão, em 1888, como enfatiza Martins (1995, p.65), quando o “escravo deixa de ser o fundamento da dominação e da exploração” e a terra se firma como base material das novas relações, as contradições emergem entre os camponeses e os fazendeiros. Essa questão pode ser entendida por vários fatores, primeiramente pelo fato de que, em 1822, o regime de sesmaria foi extinto, ficando a Colônia sem legislação e controle fundiários até 1850. Tal situação favorecia a ampliação do regime de posse, o que tornou ainda mais complexa as relações no campo. Com a Lei de 1850, o regime de posse passou a ser reconhecido no Brasil, e, assim, posseiros se tornaram proprietários das terras por eles ocupadas. Isso, de certa forma, desmascarou a relação “estável” entre fazendeiros (sesmeiros) e camponeses (posseiros). O reconhecimento das terras dos posseiros, entretanto, não foi simples, em virtude das próprias condições de vida e de subordinação (muitas vezes) aos fazendeiros, ou porque nem sempre utilizam esse dispositivo legal pela falta de conhecimento da legislação ou pelas dificuldades em acessá-la, ou, ainda, por-

que os fazendeiros (antigos sesmeiros), muitas vezes, registram tais terras como área sua, ficando difícil o posseiro provar o contrário (ACCIOLY, 2003).

Com o estabelecimento da Lei de Terras de 1850, novas regras foram adotadas para a questão fundiária. Tal iniciativa, por um lado, diminuiu o poder arbitrário dos fazendeiros e, por outro, impediu que trabalhadores rurais livres (camponeses) tivessem acesso à terra. As terras passaram a ser propriedade do Estado, exceto as sesmarias que comprovassem serem produtivas, de acordo com os critérios legais. A lei possibilitou aos posseiros o acesso à propriedade rural, desde que comprovassem o tempo de permanência e de trabalho produtivo nas terras. Isso nem sempre era viável, em face das dificuldades de acesso e das próprias relações de subordinação aos fazendeiros historicamente estabelecidas. Assim, sua situação fica mais delicada quando o direito à terra se define pela mediação da compra. Para Santos (1984), era uma forma de interditar os escravos libertados, os homens livres e os imigrantes à terra.

Martins (1995; 1998) explica esse momento histórico por meio das categorias terra livre e trabalho cativo, pois tão logo o trabalho escravo é proibido, a terra se torna cativa. Esse movimento demonstra a perspicácia da Coroa Portuguesa em criar as condições favoráveis ao desenvolvimento capitalista com o pressuposto da propriedade privada dos meios de produção e do trabalho assalariado (realizado por homens livres, ou despossuídos dos seus meios de produção). Com o estabelecimento do regime de propriedade privada e o fim do trabalho escravo, outras relações de produção são engendradas no campo, como o colonato, a parceria e o arrendamento. Essas relações, embora não tipicamente capitalistas, inseriam-se e reproduziam socialmente o sistema capitalista, com sua lógica de acumulação privada da riqueza socialmente produzida. (GORENDER, 1994).

A Lei de Terras resultou do projeto intitulado Terras Devolutas e Colonização, tratando da política de fechamento das terras nas colônias e de criação dos meios para o avanço do

capitalismo na Colônia. Essa política se firmou em um contexto internacional expresso pela expansão dos mercados, tendo a Inglaterra no comando. Assim, esse País tinha interesse na expansão do mercado, sobretudo por perceber o potencial das colônias como consumidoras de bens industrializados e fornecedores de matéria-prima. Assim, exerceu papel importante na libertação dos escravos das colônias e na defesa da independência, desde que se mantivessem relações de dependência, fundamentais para a reprodução ampliada do capital. Nesse sentido, o processo nas colônias não se deu da mesma forma como ocorreu naqueles países com o desenvolvimento clássico do capitalismo, onde a reforma agrária foi instituída como política necessária de distribuição de terras, expansão territorial e fortalecimento do mercado interno.

Com suporte em Marx, Smith (1990) faz um estudo interessante acerca da política de colonização defendida pela Inglaterra, mediante as ideias do economista inglês Wakefield, que deu suporte para a elaboração da Lei de Terras. Esse economista defendia o controle do Estado sobre as terras livres, cujo acesso só podia ser pela compra a um preço “suficiente” (ARAÚJO, 2006). Para Martins (1998), o trabalhador rural e os imigrantes europeus tinham a possibilidade de virem a ser proprietários de terras, desde que trabalhassem o “suficiente” para acumular reservas para a compra da sua terra. Além disso, segundo Smith (1990, p. 318), a Lei de Terras, com a “formação de um Fundo Financeiro para custear as despesas com a colonização”, permitiu que o Estado assumisse a função de regulamentador das áreas fundiárias em situações irregulares, reconhecendo-as como terras devolutas e custeando a imigração europeia para a formação do assalariamento.

No contexto de final do século XIX e início do século XX, consoante Martins (1995; 1991), houve aumento da concentração fundiária (muitas vezes por mecanismos ilegais e sem o controle do Estado), a resultar, conseqüentemente, na emergência de conflitos rurais, demarcando a gênese dos movimentos camponeses. Em geral, os trabalhadores eram animados e or-

ganizados por um líder religioso que via, na proximidade do final do século, a possibilidade de algumas transformações, entre estas, a conquista da terra. O líder conseguia aglutinar os camponeses que saíam em grupos, ocupavam terras, quase sempre públicas, e se organizavam coletivamente para trabalhar e produzir os bens indispensáveis à sobrevivência. A distribuição dos bens produzidos ocorria de acordo com as necessidades de cada família camponesa.

Os primeiros grupos não tinham consciência política da sua luta, caracterizada pela reivindicação do direito ao trabalho, condição básica de garantia de sua reprodução material. Assim, no Brasil, a terra, ociosa e “disponível”, era o elemento de unidade que garantia a solidariedade do grupo, acrescentando a realidade de “despossuídos” e miseráveis. Esta condição objetiva de “excluídos” da terra criava as possibilidades concretas para a unidade da luta e a objetivação de uma sociabilidade demarcada pelo coletivismo e pela resistência ao poder constituído (MARTINS, 1995).

Podemos destacar, como exemplo desses conflitos, as experiências camponesas em Canudos (Bahia, 1893-1897), Contestado (Paraná e Santa Catarina, 1912-1916), Caldeirão (Monte Belo - Ceará, 1930-1936) e Trombas e Formoso (Goiás, 1948-1964), as quais, dentre outras, representaram, de fato, uma reação ao processo de interdição dos trabalhadores rurais e a objetivação de uma sociabilidade camponesa que se opunha à lógica da propriedade privada da terra, das relações de dependência e subordinação dos trabalhadores aos grandes proprietários de terra. Mas, o tempo e as condições objetivas desses movimentos não foram suficientes para a formação de uma consciência crítica. De fato, o grupo buscava na terra o lugar para a vida, realização de sua humanidade; foram movimentos sociais rurais que demarcaram nossa história, embora com seu caráter isolado e regional.

Apesar desses limites, esses movimentos rurais provocaram rebatimentos indesejáveis ao Estado, sobretudo, pelo fato de representarem experiências contrárias à lógica priva-

tista da sociedade burguesa, pela sociabilidade experimentada internamente. Por isso, foram destruídas pelo uso da força militar. O Estado não podia imaginar e aceitar um processo endógeno daquela dimensão sob o controle dos camponeses, considerados “fanáticos” pela elite local.

Em síntese, Smith (1990) e Martins (1998) analisam o desenvolvimento brasileiro, ajudando-nos a compreender o complexo das relações sociais que delinearão a questão rural, questão da terra e do trabalho. Organicamente vinculada a Portugal, a Colônia estava desde sua “descoberta” inserida no “mundo civilizado”, a princípio sob as relações mercantis (na dinâmica da acumulação primitiva do capital), mantendo sua posição de subordinação ante as necessidades de expansão da economia internacional sob o comando do capital. Até o início do século XX, segundo Stédile (1997), nossa produção foi do tipo agroexportadora, respondendo às determinações do mercado mundial.

Para esse autor, a industrialização do País nas décadas de 1930 a 1980, foi ainda predominantemente dependente, com a produção agrícola voltada para a grande produção de matérias-primas subordinada à indústria. Essa realidade indica que houve uma política de favorecimento da intensa produção rural em detrimento da pequena produção, pela participação histórica do Estado na conformação da estrutura concentradora brasileira. Como salienta Graziano da Silva (1994), o avanço do capitalismo na agricultura brasileira, desigual e parcial, gerou, por um lado, a concentração fundiária e de renda e, de outro, a desigualdade e a miséria.

As análises acerca das relações de produção no campo apontam para seu caráter tradicional e arcaico. Por isso, conforme é possível garantir, tais relações se tornaram obstáculos ao projeto de desenvolvimento econômico industrial que demandava objetivamente a ampliação do abastecimento alimentar para as cidades em crescimento e fortalecimento do mercado consumidor interno. De fato, a terra era, na realidade, concentrada e pouco explorada. Prestes (2005, p. 18ss), ao fazer a crí-

tica a essa realidade e a defesa da reforma agrária em meados da década de 1940, inclui o Brasil como o País com a maior concentração da terra do mundo, embora com 69% da população ativa vivendo no campo.

Nas décadas de 1920 e 1930, por exemplo, houve desvalorização dos produtos agrícolas no âmbito da crise de 1929, especialmente com a queda do preço do açúcar e do café no mercado mundial. Então, a saída encontrada para os proprietários de terras foi arrendá-las. No final da Segunda Guerra Mundial, essa situação se reverteu, levando os fazendeiros a reaver suas terras antes do cumprimento dos prazos estabelecidos nos acordos de arrendamento, com conseqüente descontentamento entre os pequenos proprietários e sem-terra arrendatários. Martins (1991) assume tratar-se de um movimento combinado entre o produtor capitalista e o familiar, que ora recua, “cedendo” parte das suas terras para arrendatários (produtores familiares), ora avança ante a valorização dos produtos agrícolas no mercado mundial, inclusive se apropriando de parte das terras dos produtores familiares. É interessante lembrar que Kautsky (1980) também observou esse movimento no contexto do século XIX na Europa.

Essa situação de conflito cria as condições objetivas para a gênese das Ligas Camponesas, no Nordeste, as quais, segundo Palmeira (1985, p. 43), juntamente com os “chamados sindicatos rurais”, colocaram os trabalhadores rurais no cenário político brasileiro, rompendo com sua invisibilidade, ao assumirem posições no embate político. Tais movimentos surgiram num contexto de “normalidade democrática, de alargamento da participação popular e de crescente mobilização política dos mais variados setores da sociedade brasileira,” (PALMEIRA, 1985, p. 44) nos governos populistas. As ligas lutavam pelo cumprimento dos acordos firmados entre os arrendatários e proprietários de terras, ou pelo pagamento de uma indenização prevista em lei, caso o dono das terras não cumprissem o prazo dos contratos. Com base no peso significativo dessa luta no cenário político, trazem a bandeira de uma reforma agrária

radical nos anos 1960, o que, segundo Palmeira (1985), teve um peso importante nos desdobramentos do golpe de 1964.⁶

Nesse âmbito, o Estatuto da Terra, de 1964, como primeira resposta política do Estado brasileiro ante a situação de crise e de conflito no campo, resultou do debate desde o governo Goulart para elaboração de um programa de reforma agrária, com base na tese da “desapropriação por interesse social”. Anteriormente, a legislação brasileira previa esse mecanismo, porém, com indenização prévia, justa e em dinheiro das terras desapropriadas, a lei era inviabilizada. Como é notório, o avanço observado no Estatuto estava nos critérios de desapropriação por interesse social (privilegiando a esfera da produção, das relações de trabalho e do meio ambiente) e na utilização da Emenda Constitucional nº. 10, que transformou a indenização das terras desapropriadas em títulos da dívida pública. O Estatuto previa ainda a elaboração e a aprovação do Plano Nacional de Reforma agrária, a ocorrer apenas em 1985.

O governo militar manteve em parte a proposta de reforma agrária que vinha sendo elaborada anteriormente, mas direcionou-a, basicamente, para as regiões de conflitos. Conforme destaca Martins (1995, p. 96), em última instância, era “uma reforma tópica, de emergência, destinada a desmobilizar o campesinato sempre e onde o problema da terra se tornar tenso, oferecendo riscos políticos”. No campo, a situação era bastante delicada entre 1965 a 1981, com uma quantidade significativa de conflitos rurais. Apenas oito decretos de desapropriação, no entanto, foram assinados no período, revelando a ausência de uma política que respondesse às demandas sociais no campo.

6 Nos anos de 1960, após a revolução cubana, houve um aprofundamento da intervenção dos EUA na América Latina, que resultou na Aliança para o Progresso. Um dos seus desdobramentos foi a elaboração da Carta de Punta Del Este, na qual os governos latino-americanos firmaram compromisso na realização da reforma agrária como estratégia de desenvolvimento e controle dos conflitos rurais. Esse dispositivo não se efetivou e a terra concentrada e os conflitos rurais acompanham nossa história até os dias atuais, sem interferência significativa no aprofundamento do capitalismo no meio rural.

Assim, o latifúndio continuava protegido e o quadro de concentração fundiária também. Nesse período, a ação do governo esteve voltada para a titulação das “terras de posseiros”, que já ocupavam terras nas frentes pioneiras havia mais de meio século, não alterando o número dos beneficiados, e a redistribuição de terras não ocorreu. Martins (1991) chama atenção para a militarização da questão agrária, quando o Estado enfrentou esse problema como de segurança nacional, justificando o direito de uso da força para reprimir tais movimentos.

Da segunda metade da década de 1970 até 1980, aprofundou-se a violência no campo, com assassinatos de líderes sindicais, como no caso de Chico Mendes – uma realidade que assumiu visibilidade nacional e internacional. As organizações religiosas, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), criaram espaços de denúncia contra essa realidade. Em 1975, a CPT denunciou 715 conflitos no Brasil, dos quais 88,1% se iniciaram em 1973 (MARTINS, 1991).

No ano de 1979, a Igreja Católica do Brasil lançou o documento *Igreja e o problema da terra*, assumindo o compromisso de apoio às lutas camponesas, com base no trabalho da Comissão Pastoral da Terra. O trabalho realizado pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) no meio rural, tanto no campo da organização quanto na elaboração de projetos comunitários rurais, também contribuiu para o fortalecimento da luta no campo.

Benjamin (apud MÉSZÁROS, 2000) fornece alguns dados sobre a dinâmica da concentração fundiária no País, demonstrando o avanço da grande produção em detrimento da produção familiar. Por exemplo, entre 1966 e 1992, houve diminuição do percentual de área ocupada pelos imóveis de menos de 100 ha: 20,4% em 1966; 16,4% em 1972; 13,5% em 1978; 15,4% em 1992. Ao mesmo tempo, observamos um movimento inverso dos imóveis acima de 1.000ha: 45,1% em 1966; 47% em 1972; 53,3% em 1978; 55,2% em 1992. Segundo Mészáros (2000) destaca, a concentração fundiária ocorre desde o contexto do chamado “Milagre brasileiro”, da ditadura militar, ao momento de redemocratização do País. Isso revela que não houve alteração

significativa com relação ao enfrentamento da questão agrária pelos diversos governos, mantendo-se a tendência concentradora do capital.

Nesse contexto de violência no campo, o debate em torno da necessidade da reforma agrária se mantém, destacando-se, inclusive, o papel dos pequenos produtores no fornecimento de gêneros alimentícios para os centros urbanos, no rebaixamento do preço da cesta básica do operariado e, conseqüentemente, no valor do salário dos trabalhadores. Nessa lógica, a reforma agrária se apresenta como uma política favorável à reprodução e acumulação capitalista e como saída para a crise, favorecendo tanto a burguesia quanto os trabalhadores (GERMER, 1994). Com isso, esperava-se o apoio da burguesia nacional, o que não ocorreu. Do ponto de vista dos trabalhadores, consoante Germer (1994, p. 148) destaca, ela é necessária e tem um caráter revolucionário pela possibilidade de “socialização dos meios de produção”.

Contribuindo com esse debate, Graziano da Silva (1994, p. 142) assinala que a luta pela reforma agrária não é revolucionária nem necessária do ponto de vista do capitalismo no País. Reconhece, no entanto, ser ela, uma “necessidade dos trabalhadores rurais” e, caso aconteça, será engendrada na luta deste segmento da sociedade, pois seu avanço relativo ocorre em razão da pressão histórica dos movimentos sociais rurais, embora se dê de forma eventual, focalista e limitada.

No âmbito da “redemocratização” do País, esse debate se mostrou no meio político e acadêmico como resposta aos conflitos rurais, sendo a reforma agrária defendida como um programa também de ajuste social e de enfrentamento das desigualdades sociais e econômicas. Para Stédile (1994), apesar de toda a argumentação econômica e social em sua defesa, a história demonstra que ela não se apresenta, efetivamente, como projeto nacional de desenvolvimento, que privilegie o desenvolvimento das potencialidades humanas. A agricultura se industrializou e se modernizou na perspectiva de reprodução do capital, sem realizar a reforma agrária esperada.

Como ressalta Martins (1991), essa modernização representa a integração entre agricultura e indústria, com a intensificação do uso de máquinas, que dispensa grande parte dos trabalhadores, contribui para o êxodo rural (STÉDILE e FERNANDES, 2000). Para Graziano da Silva (1994), o modelo de desenvolvimento adotado conta com a oferta de áreas de terras livres para a grande exploração capitalista (inclusive transnacional) com o chamado “fechamento das fronteiras agrárias”, incentivo para o desenvolvimento da modernização da agricultura com o acesso a créditos. Além disso, de acordo com Fernandes (1998), a política de colonização para “resolver” conflitos no campo realizada pelo Estado cumpria sua função social de oferta de mão de obra para as empresas que estavam se estabelecendo nas regiões de fronteira, porquanto os projetos rurais estavam localizados no entorno desses grandes empreendimentos.

Ainda segundo essa fonte, (1998, p. 39), essa política de intervenção estatal sobre o campo brasileiro contribuiu para a “modernização da agricultura e a territorialização do capital no campo”. O Estado, em primeiro lugar, estava protegendo a propriedade fundiária, quando numa situação de conflito transferia trabalhadores rurais para outras regiões via programas de colonização; em segundo lugar, tal política evitava a desapropriação das terras em conflito, mesmo quando se enquadravam nos critérios legais de desapropriação; em terceiro lugar, além de conceder grandes extensões de terras a poderosos grupos econômicos nacionais e multinacionais, como parte da política de modernização das áreas de fronteiras, disponibilizava-se força de trabalho ao criar projetos de colonização em seu entorno.

Mencionada política, no entanto, criou as próprias contradições, pois o trabalhador rural, ao mudar de região, deparrava diferentes culturas que exigiam outros conhecimentos no trato da terra, dificultando assim sua permanência ali. Para Mészáros (2000), essa questão teve duplo sentido: primeiro, o fracasso do programa de colonização do governo e, segundo, o processo de percepção crítica dos trabalhadores rurais da re-

alidade vivida nesse contexto. Esta percepção e o sentido que aquela experiência passou a ter para os sem-terra, juntamente com as condições objetivas do ocaso da ditadura militar, criaram um campo de possibilidades para os movimentos sociais rurais na sua resistência e de luta pela terra.

No final da década de 1970 e na década de 1980, tiveram maior visibilidade a organização e a luta pela reforma agrária em todo o País. De acordo com Vendramine (2000), o movimento estava bastante fortalecido nas regiões Sul e Sudeste, onde eram chamados de “sem-terra” pela imprensa da época. Segundo Stédile e Fernandes (2000, p.15), para os trabalhadores rurais sem terra, a estratégia de luta era resistir no campo e lutar pela “terra nas próprias regiões em que viviam”. Outro aspecto presente era a necessidade de estabelecer um movimento capaz de romper com o regionalismo, pois a luta era conjunta e nacional.

Consoante os autores destacam, as Igrejas Católica e Luterana deram uma contribuição ideológica na organização dos trabalhadores rurais e na formação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). A visão da “Teologia da Libertação” delimitou a organização coletiva da luta quando se buscou romper com a marca do messianismo presente na história dos movimentos rurais no País. Além disso, a presença dessas igrejas representou experiência nova de ecumenismo para o meio rural, criando a possibilidade de um movimento social capaz de unir forças, numa experiência de respeito às diversas manifestações religiosas sem prejuízo da luta maior.

Esta questão contribuiu para a organização nacional dos trabalhadores rurais, que tiveram visibilidade no processo de luta pela reforma agrária no Brasil, por meio do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Este movimento, oficialmente criado em 1985, representou a unificação nacional da luta camponesa, cujo marco foi o Encontro Nacional dos Sem-Terra em 1984. Como afirma Mészáros (2000, p. 6-7),

foi um movimento que nasceu da determinação de encontrar novas formas de luta, contra novas formas de destituição do pobre e sem terra. [...] Ele promoveu o desenvolvimento de redes de reforço mútuo que cruzou não somente fronteiras locais, regionais ou estaduais, mas também fronteiras religiosas e políticas. [...] em 1997, sobre a marcha do MST, o movimento tem sido uma presença que é difícil ignorar.⁷

Nasceu, neste contexto, o I Plano Nacional de Reforma agrária (PNRA), publicado em 1985, previsto desde o Estatuto da Terra em 1964. Embora tenha resultado de vários debates dentro do clima de redemocratização do País, para Silva (1996, p. 62), o discurso populista e demagógico “não resiste ao seu porta-voz” (o autor se refere a Sarney que assumira a Presidência com a prematura morte de Tancredo Neves). Apesar da sua base jurídica ser o Estatuto da Terra, o plano exibia aspectos novos, como o pagamento das indenizações com títulos da dívida agrária e a demarcação de áreas prioritárias, uma questão não resolvida no Estatuto da Terra.

Um elemento interessante utilizado no I PNRA em razão das experiências fracassadas e das reivindicações dos trabalhadores rurais debatidas em seus vários congressos, foi o assentamento rural, com uma estrutura da vila agrícola para os assentados e com a terra coletiva, em regime de condomínio indiviso (ARAÚJO, 2006). Esse modelo foi adotado predominantemente no Ceará, juntamente com o de produção mista, com a exploração de áreas coletivas e individuais. Segundo Miranda, Acuña e Tavares (2010, p. 14):

Há fortes razões econômicas, políticas e sociais para justificar a opção adotada. Em primeiro lugar, as notáveis diferenças de solos e acesso aos recursos hídricos das fazendas cearenses implicariam, em caso de parcelamento, condenar à miséria aqueles que se situassem longe dos recursos hídri-

7 Traduzido do original.

cos e solos mais pobres. Em segundo lugar, as fazendas desapropriadas, especialmente entre 1985 a 1989, tinham moradores em número superior à capacidade de suporte do futuro assentamento e não seria aceitável sua exclusão da terra se fosse aplicada à risca a legislação vigente.⁸ A solução, então, foi a formação de áreas comunitárias que atuassem como forma de equacionar as rendas diferenciais, atenuando a diferenciação interna originada em fatores naturais e na configuração anterior das fazendas, e que aumentasse a capacidade de suporte.

Como enfatiza Araújo (2006), outros fatores contribuem para esse modelo de assentamento adotado, sobretudo no Ceará. Na formação do Assentamento Rural de Santana (Município de Monsenhor Tabosa), em 1986, por exemplo, os trabalhadores rurais contavam com experiências de produção coletiva e de comércio coletivo objetivadas pela mediação das Comunidades Eclesiais de Base. Estas práticas coletivas foram determinantes para o debate entre os trabalhadores e o INCRA no processo de formação do modelo coletivo de assentamento, uma vez que esse órgão até então trabalhava com o modelo de parcelamento das terras. O resultado desse embate foi a formação do primeiro assentamento rural com terra e trabalho coletivos do Brasil (ARAÚJO, 2006).

Nós fomos o forte deste coletivo porque a gente estava com este trabalho de base das CEBs. Foi a gente que fez grande parte deste trabalho. Gente que já trabalhava aqui na terra não queria [o modelo coletivo], eles queriam era parcelar a terra [...] E tinha a propriedade aqui vizinha que não deu certo, e que era parcelada. (Assentado).

8 De acordo com o Estatuto da Terra, nenhum assentado pode receber áreas inferiores ao módulo rural do município. Assim sendo, a área da fazenda desapropriada é dividida pelo módulo rural que determina o número de beneficiários que comporta o assentamento ou capacidade de suporte deste.

[...] existiu na época uma pressão muito forte por parte do Superintendente do INCRA de Fortaleza [...] de dar os títulos a todos os assentados. Vieram aqui várias vezes. [...] aí nós fizemos reunião dos associados e dissemos: “Nós não aceitamos”. (Líder assentado).

Haja vista esses relatos, a conquista do modelo de condomínio indiviso também contou com a participação e resistência dos trabalhadores rurais. O acúmulo de práticas coletivas de produção contribuiu para a compreensão das dificuldades dos projetos anteriores, estabelecendo, com a conquista da terra via reforma agrária, um modelo com base coletiva. Este predomina ainda hoje nos projetos de reforma agrária do INCRA no Ceará.

Embora o I PNRA tenha sido importante para a definição da política de reforma agrária no País desde a década de 1980, na correlação de forças, há intensiva presença dos ruralistas, os quais, organizados, atuam com violência no campo e no Poder Legislativo. Nessa dinâmica, os dados expostos a seguir, demonstram que não há alteração na tendência de concentração fundiária e reprodução da questão agrária, apesar de exibir particularidades, pois, na atualidade, a grande produção é representada pelo agronegócio, como modelo de produção agrícola vinculado ao capital financeiro e às empresas transnacionais.

No contexto da crise estrutural do capital, que se explicita com início na década de 1980 (e de maneira mais profunda na década de 1990), emerge a política neoliberal, demarcando a subordinação do País às determinações do mercado mundial. O Consenso de Washington ⁹ é um marco nesse sentido, com “orientações” políticas e econômicas sobre os países periféricos. Na esfera da produção agrícola, o agronegócio é o modelo que se consolida, com as seguintes características: grande extensão da terra; monocultura; produção mais para o mercado externo; uso de maquinaria e agroquímicos; exploração

9 Sobre essa temática, ver: Teixeira, F.J.S., Oliveira, M.A (Org.). *Neoliberalismo e reestruturação produtiva*. As novas determinações do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, Fortaleza: UECE, 1996; Batista, P. N. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: Consulta Popular, 1994.

agressiva e destrutiva do meio ambiente; aliança com grandes corporações (empresas transnacionais controlando o comércio, preço de produtos, insumos, sementes); e maior subordinação ao capital internacional. Para Fernandes (2004, p 2):

A imagem do agronegócio foi construída para renovar a imagem da agricultura capitalista, para “modernizá-la”. É uma tentativa de ocultar o caráter concentrador, predador, expropriatório e excludente para dar relevância somente ao caráter produtivista, destacando o aumento da produção, da riqueza e das novas tecnologias. Da escravidão à colheitadeira controlada por satélite, o processo de exploração e dominação está presente, a concentração da propriedade se intensifica e a destruição do campesinato aumenta.

Dados do INCRA (2010), expostos na tabela a seguir, confirmam a análise do autor, pois explicitam o processo de concentração da terra a cada ano, com o movimento inverso das áreas dos minifúndios, das pequenas e médias propriedades, quando comparados os anos de 2003 e 2010. Como podemos perceber, a área da grande propriedade avança. No entanto, ao analisarmos a proporção da área improdutiva e produtiva, a primeira se amplia (cerca de 10%) e a segunda diminui (mais de 3%), revelando a lógica irracional do capital, como expressa Mézáros (2006), que subsume as necessidades humanas às do capital, inclusive exerce sua força sobre os mais variados tipos de governo, demonstrando a tese marxiana do peso da economia sobre as relações sociais em geral, embora estas se materializem dialeticamente.

**Tabela 1 - Evolução da Concentração da Propriedade da Terra no Brasil
Medida pelos Imóveis – 2003/2010**

Classificação Imóveis ¹	2003			2010			Crescimento da área por setor 2010/2003
	Número	Área (ha.)	Peso s/ área total	Número	Área(ha.)	Peso s/ área total	
1. Minifúndio	2.736.052	38.973.371	9,3%	3.318.077	46.684.657	8,2%	19,7%
2. Peq. Propriedade	1.142.937	74.195.134	17,7%	1.338.300	88.789.805	15,5%	19,7%
3. Média Propriedade	297.220	88.100.414	21,1%	380.584	113.879.540	19,9%	29,3%
4. Grande Propriedade	112.463	214.843.865	51,3%	130.515	318.904.739	55,8%	48,4%
a) Improdutiva	58.331	133.774.802	31,9%	69.233	228.508.510	(40,0%)	71,0%
b) Produtiva	54.132	81.069.063	19,4%	61.282	90.396.229	(15,8%)	11,5%
5. Total - Brasil	4.290.482	418.456.641	100%	5.181.645	571.740.919	100%	36,6%

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

Nos anos de 1990, segundo alguns estudos, a agricultura no Brasil registrou baixos índices de produtividade com relação à média da produção internacional. Tal realidade abriu espaço para a pequena produção familiar. Esse elemento, juntamente com a presença de uma população rural (cerca de 23% de posseiros, parceiros, meeiros, trabalhadores rurais permanentes, temporários, sem terra, etc.), demandando a reforma agrária e a existência de terras subexploradas (conforme dados do INCRA), foram fatores que reforçaram a defesa da reforma agrária como política necessária para o desenvolvimento rural. Consoante Nakatani, Faleiros e Vargas (2012, p. 213), no entanto, “dos anos 1990 aos dias atuais, o setor agrícola obteve expressivo ganho de produtividade [...] o que demonstra uma acomodação da velha estrutura fundiária aos interesses da grande indústria e a típica capacidade brasileira de crescer economicamente sem realizar reformas”.

Estudos de Del Grossi e Graziano da Silva (2006) também revelam o avanço em produtividade da agricultura. Navarro (2001, p. 8), reconhecendo as particularidades do desenvolvimento rural no País, chama atenção para as diversidades regionais a fim de se pensar uma questão agrária como questão nacional. Para o autor, a região Sul, por exemplo,

[...] onde a produção agrícola alcança relevante significação econômica e onde [...] predomina expressivo contingente de agricultores familiares [...] uma política de reforma agrária (se o objetivo é o desenvolvimento rural, ressalte-se) perdeu inteiramente o seu significado histórico e, atualmente, seria muito mais demandada uma política de crédito fundiário associado ao financiamento de instalação de atividades produtivas para as famílias mais jovens recém-constituídas.

No Nordeste, porém, como o autor destaca, “um radical programa de reforma agrária deveria ser dirigido a esta região, realmente modificando os índices de Gini atualmente existentes na maior parte de suas micro-regiões”. (NAVARRO, 2001, p. 8).

Apesar de o debate expressar divergências de análises, em síntese, a nosso ver, a estrutura concentradora, desigual e contraditória do desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro reproduz, cotidianamente, a questão social, embora com particularidades próprias de um País imenso, o que nos leva a reafirmar a necessidade da reforma agrária em sua dimensão econômica e social, pois são dois polos de um mesmo processo.

A produção familiar resiste a essas relações desiguais, inclusive, quando se trata do acesso (desigual) à política de conteúdo agrícola e ao mercado. De acordo com o Ministério de Desenvolvimento Agrário, desde a Conferência da FAO de 2009, a produção familiar assumiu papel importante na produção de alimentos, pois esta não é prioridade do agronegócio, que é voltado para a exportação. Embora essa realidade seja mostrada, até mesmo em documentos oficiais, na prática, o que predomina são os interesses da grande produção capitalista representada no agronegócio. Essa realidade caracteriza a questão agrária e atualiza a luta pela reforma agrária protagonizada pelos movimentos sociais rurais, dos quais destacamos o papel do MST que, juntamente com a luta pela terra, avança na ampliação de

políticas sociais voltadas para o campo. Destacamos a Política Nacional de Educação e Reforma Agrária com o Pronera, que financia a educação do e no campo desde a educação infantil à superior, inclusive com pós-graduação, ampliando o acesso dos assentados à educação nos próprios assentamentos, com projetos em convênio com as universidades públicas do País.

Buainain e Pires (2003, p. 30), analisando a questão agrária, associam seu relativo avanço aos assentamentos rurais e sua relação com os dados de conflitos no campo com morte no período de 1995 a 2002 (de acordo com os dados da Ouvidoria Agrária do Ministério do Desenvolvimento Agrária – MDA). Para os autores, “a redução dos conflitos nos anos em que o processo de reforma agrária foi acelerado mostra que não há outro caminho a ser seguido que não o de reforçar a capacidade do Estado para planejar e implementar os assentamentos, antecipando-se aos conflitos”.

Os dados do INCRA (2004), a seguir, expressam a criação de assentamentos rurais no Brasil entre 1995 e 2004.

Tabela 2 - Assentamentos Rurais – 1995/2004

Ano	Famílias Assentadas
1995	30.716
1996	41.717
1997	66.837
1998	98.740
1999	99.201
2000	69.929
2001	73.754
2002	43.486
2003	36.301
2004	81.254

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário (PNRA 2004)

De acordo com Hackbart (2011, p. 1), o Brasil conta com “8.763 assentamentos de reforma agrária [...] em que vivem 924.272 famílias”. Como destaca, “foram criados 3.551 novos assentamentos rurais nos últimos oito anos”. A pesquisa realizada pelo INCRA (2010), embora constata a realidade difícil dos assentamentos no quesito de geração de renda, conclui

que, “comparando as condições de vida das famílias em relação à situação anterior ao assentamento, para 64,86% delas o acesso a alimentação melhorou”.

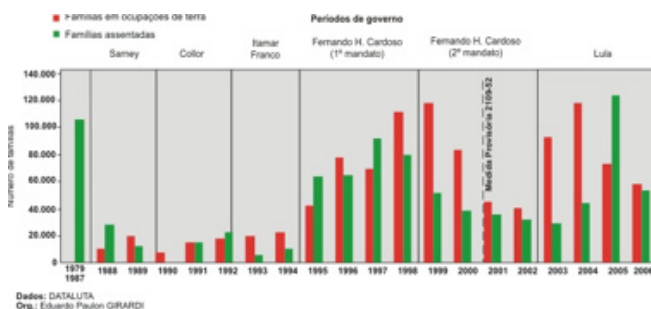
Durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, tem-se o aprofundamento dos conflitos agrários com a luta pela terra, em virtude, principalmente, da ação do MST, com sua estratégia de luta via ocupação das terras; nessa dinâmica, segundo o INCRA (2012), foram assentadas aproximadamente 495 mil famílias. No período do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), observamos a continuidade dos conflitos agrários, como mediação histórica necessária no processo de conquista da terra, com o assentamento de aproximadamente 615mil famílias.

Para Girardi (2008), as diferenças não se mostram assim tão significativas entre os governos de FHC e Lula. Sua pesquisa com relação à violência no campo, por exemplo, demonstra uma diminuição nos tipos de “violência direta contra a pessoa [...] principalmente a partir de 1996, segundo ano do primeiro mandato de FHC”, no entanto, houve uma retomada do crescimento com a publicação da MP 2109-52, em 2001 que

[...] criminaliza a luta pela terra. [...] a estratégia com a medida provisória foi diminuir as ocupações de terra e, por conseguinte, a pressão para a criação de novos assentamentos, o que de fato ocorreu. A medida provisória conseguiu diminuir o número de ocupações de terra, desarticulando o conflito, porém sua publicação [...], iniciou um processo de crescimento da violência direta contra os camponeses e trabalhadores rurais.

Como exposto no gráfico a seguir, a pesquisa de Girardi (2008) contém a relação da luta pela terra e da conquista da terra. Segundo demonstra, esses processos estão em relação dialética, revelando ser uma unidade essencial para nossa compreensão do complexo social em análise.

GRÁFICO 1 – A luta e a conquista da terra no Brasil



Fonte: MDA e INCRA referentes aos anos de 2003 a 2005.

Ao analisar os dados divulgados pelo MDA e INCRA referentes aos anos de 2003 a 2005 com o assentamento de 245.061 famílias, Oliveira (2007) chama atenção para o fato de que, como são dados totais da reforma agrária, eles não se referem apenas à criação de assentamentos, conforme a Meta 1 do II PNRA. O pesquisador, aplicando essa classificação, destaca serem apenas 79.298 famílias assentadas “decorrentes de ações desapropriatórias de grandes propriedades improdutivas, compras de terra e retomada de terras públicas griladas”. Na Meta 2, concernente à regularização fundiária de posseiros, há o reconhecimento do “direito das famílias - populações tradicionais, extrativistas, ribeirinhos, pescadores posseiros etc” das áreas que já ocupam, perfazendo um total de 39.221 famílias. A população atingida por barragens também está incluída nesses dados, representada por 1.670 famílias.

Outro dado, referente ao reordenamento fundiário, com a “substituição e/ou reconhecimento de famílias presentes nos assentamentos já existentes”, indica 124.872 famílias. Essa realidade está aquém dos propósitos do II PNRA, pois, consoante o documento explicita:

O II PNRA expressa seu compromisso com uma *Reforma agrária massiva* ao estabelecer como meta assentar 400.000 *novas famílias* no período 2003-2006. A força deste número fica evidente quando comparamos com o que foi feito em anos anteriores: de 1995 a 1998 foram assentadas 238.010 famílias; de 1999 a 2002 foram 286.370 famílias. (BRASIL, 2003, p. 20). (Destques nossos).

Mais um elemento importante a demarcar o enfrentamento da questão agrária desde 1996, segundo as pesquisas de Sauer (2010) e Alencar (2006), é o avanço, em todo o País, da chamada reforma agrária de mercado, como política de financiamento de compra e venda de terra acessível aos trabalhadores rurais. Trata-se de um modelo do contexto neoliberal no governo de FHC, com apoio do Banco Mundial, permanecendo no governo Lula. Como afirma Sauer (2010),¹⁰ o programa inicial “tinha como meta financiar a compra de terras por 130 mil famílias, entre 2003 e 2006”, enquanto a Meta 1 do II PNRA era a desapropriação de terras para assentar 400 mil famílias. Isso justifica tratar-se de “um mecanismo complementar” (MDA apud SAUER, 2010, p. 111), no entanto, pesquisas indicam o avanço dessa política num contexto de movimento tímido da reforma agrária distributiva de Estado.

Tomando a análise de Oliveira (2007) de que as famílias assentadas entre 2003 e 2005 foram apenas 79.298 e que, de acordo com Ramos (apud SAUER, 2010, p. 113), a reforma agrária de mercado, num período semelhante, atendeu 71.124 famílias, abaixo do previsto de 130 mil famílias, podemos perceber a aproximação desses dados, contrariando o argumento político, segundo o qual, esta última seria uma política complementar.

10 As contribuições de Sauer (2007) são fundamentais para entendermos o contexto no qual se implementa a “reforma agrária de mercado”, com a resistência dos movimentos sociais e intelectuais organizados no Fórum Nacional de Reforma Agrária, porém, mesmo com todas as críticas e denúncias e relatórios oficiais revelando a inadimplência ou renegociação das dívidas, esse modelo assume peso na configuração da reforma agrária no Brasil.

De acordo com Sauer (2010, p. 118), os pressupostos do modelo de “reforma agrária”:

[...] de mercado do BIRD são distintos da lógica redistributiva, pois a terra é tratada como um mero fator de produção, uma *commodity* transacionável como qualquer outra mercadoria e o acesso a esta como forma de alívio da pobreza (PEREIRA, 2005). A reforma agrária constitucional, por sua vez, está fundamentada no comprimento da função social da propriedade e da terra (arts. 5º e 184, 119 da Constituição Federal, respectivamente) e não em uma relação entre oferta e demanda, portanto, a terra possui um caráter multidimensional (político, econômico, cultural e ambiental).

Contudo, a reforma agrária que defendemos é a constitucional, pois “consiste em uma ação do Estado que visa redistribuir a propriedade da terra, apropriada e concentrada por uma classe de grandes proprietários” (SAUER, 2010, p. 121s), com o objetivo de democratizar a terra, possibilitar o desenvolvimento social e econômico e alterar as relações sociais em geral. Embora denúncias sejam feitas acerca das irregularidades em torno dos programas de reforma agrária de mercado, como fragilidade nas avaliações das terras, inadimplência dos trabalhadores rurais, sucessivas solicitações de renegociação das dívidas, lotes abandonados “devido à falta de condições mínimas de vida nas áreas” (SAUER, 2010, 114) etc., o programa continua vigente e com apoio dos organismos internacionais e nacionais. Essa realidade nos leva a perceber sua função social: dinamizar o mercado de terras e de financiamentos, como partes estratégicas da acumulação ampliada do capital. Vejamos como nesse quadro complexo está o Nordeste e, especialmente, no Ceará com suas particularidades.

4 PARTICULARIDADES DA QUESTÃO AGRÁRIA NO CEARÁ: a experiência do assentamento rural de Santana

Como já exprimimos, o Ceará não foge à regra nacional, com alguns elementos particulares. Consoante Andrade (1987, p.13), temos

[...] o predomínio do latifúndio, a baixa utilização da terra, a dificuldade de acesso do produtor à propriedade e à posse da terra, os baixos níveis da produção agrícola, a orientação da política governamental estimulando a produção para a exportação, e a assistência aos grandes e médios produtores, em detrimento dos pequenos produtores.

A história do Caldeirão, no sul do Estado, demonstra parte do protagonismo dos trabalhadores rurais contra a pauperização sofrida no decorrer da nossa história.

Os conflitos, embora se deem de forma isolada, de acordo com Alencar (1998), ocorrem no interior das fazendas entre os fazendeiros e camponeses. Nesse âmbito, o apoio dos sindicatos rurais, da Igreja e, posteriormente, do INCRA “foram decisivos para a criação, em conjunto com os camponeses, do espaço de contestação camponesa, no qual a construção de uma nova identidade camponesa no sertão passa, necessariamente, pela negação, redefinição e afirmação de novos valores”. (BARREIRA apud ALENCAR, 1998, p. 76). Com todas as contradições, o Estatuto da Terra, torna-se mediação da luta pelos direitos no campo. Nesse sentido, a década de 1980 (ocaso da ditadura militar) protagoniza uma ampliação da luta camponesa.

Em seu estudo, Barreira (1992) enfatiza a importância dos conflitos em algumas fazendas, como a de Japuara, em Canindé (1968 a 1971), Santo Antônio, em Caridade (1979 a 1983) e Monte Castelo, em Quixadá (1977 a 1983). Alencar (1998) e

Araújo (2006) destacam a contribuição das CEBs, CPT, STR e algumas ONGs no fortalecimento da luta cearense e práticas coletivas de produção e associação de camponeses. Esse contexto contribui no debate e avanço da reforma agrária (MEDEIROS, 1994; ARAÚJO, 2006), consolidado no I PNRA, em 1985.

De acordo com Alencar (1998, p. 16), até 1985, o Ceará “carregava (ou ainda carrega?) um fardo de 290 áreas desapropriadas/compradas/doadas. Nessas áreas, constituídas por 320.793 ha, foram assentadas 4.183 famílias”. São experiências da política de colonização que não conta com o apoio de políticas complementares, como, por exemplo, da assistência técnica.

Destacamos o conflito da fazenda Santana, no Município de Monsenhor Tabosa, que, a exemplo dos conflitos anteriores teve como base legal o Estatuto da Terra. Esse grupo de trabalhadores rendeiros contou com a prática das CEBs, coordenadas pela Diocese de Crateús, com o bispo progressista Dom Frágoso. Mencionada diocese assumiu importante papel na denúncia das condições de vida e de trabalho dos arrendatários que chegavam a pagar uma renda da terra acima do determinado pelo Estatuto da Terra, além da apropriação ilegal da forragem (uma rica fonte de alimentação dos animais) pelo proprietário rural. Por meio das CEBs, os trabalhadores do campo executaram práticas coletivas de produção e comercialização que serviram de suporte para o estabelecimento da terra coletiva no processo de reforma agrária, no qual foram privilegiados, representando o primeiro assentamento rural do Brasil com base coletiva da terra e da produção (ARAÚJO, 2006). Portanto, o modelo “condomínio indiviso” se tornou “viável” no Estado.

Até 1999, de acordo com dados do INCRA (apud HARTMANN, 2012), o Estado contava com 22.590 famílias assentadas, como mostra a Tabela 3.

Tabela 3 - Os assentamentos da Reforma agrária no Ceará

Programa / Número de assentamentos	Área total (ha)	Número total de famílias	Área média por família (ha)
INCRA / 266	648.723	18.997	34,15
Projeto São José / 44	23.622,59	694	34,04
Cédula da Terra / 116	81.771	2.162	37,82
Programa anterior do Governo do Estado / 31	25.286,00	737	34,31
Total / 457	779.403	22.590	34,50

Fontes: INCRA, IDACE. Dados de setembro de 1999.

Em continuidade, na Tabela 4, constam os dados sobre projetos federais e estaduais no Ceará, em 2012, de acordo com o INCRA (2012).

Tabela 4 – Projetos federais e estaduais no Ceará em 2012

Dados sobre os projetos	Projetos Federais	Projetos Estaduais	Projetos Reservas Extrativas	Dados Totais
Nº de assentamentos rurais	399	37	02	438 (em 97 municípios)
Área total (ha)	877.641,3443 ha	28.506,6747 ha	1.211,7929 ha	907.359,8119 ha
Capacidade do assentamento (nº de famílias)	23.871	837	25.298	50.006
Famílias assentadas	21.106	719	22.210	44.035

Fonte: INCRA (2012)

Segundo Alencar (2006), os dados da reforma agrária de mercado entre 1997 e 2004, expressam a formação de 289 assentamentos, com 4539 famílias numa área de 180.714ha. De modo simplificado, e considerando as taxas médias de assentamento de cada modalidade de reforma agrária, podemos inferir que a reforma agrária de mercado conseguiria assentar em onze anos o que a outra modalidade assentou em 27.

5 E A QUESTÃO AGRÁRIA CONTINUA... NA CADÊNCIA DO SISTEMA DE CAPITAL

A questão agrária é um complexo social relacionado à questão social, como pauperização da classe trabalhadora do campo ante os avanços do capitalismo. Dessa dinâmica, temos as diversas manifestações de resistência e luta daqueles que vivem do seu trabalho na terra, o que pode se caracterizar pela luta por seus direitos, nos marcos do Estado burguês ou pelo confronto contra a propriedade fundiária.

No Brasil, o desenvolvimento do capitalismo se põe na dinâmica da acumulação primitiva do capital (MARX, 1982) sob as relações mercantis, com a lógica expropriatória da população nativa indígena e da população africana capturada, comercializada e escravizada. Os conflitos resultantes da resistência indígena e africana (que não são objeto do nosso debate nos limites deste texto) retratam a irracionalidade humana de tornar coisa, propriedade, outro ser humano, ou de simplesmente exterminá-los ou “domesticá-los”. Esses conflitos demarcam a dialética das relações humanas, pois a resistência e a luta pelo direito à vida e ao trabalho também faz parte da nossa história, demonstrando as contradições da reprodução social imposta pelo sistema de capital.

Apenas em 1850 o tráfico de escravos foi extinto e em 1888 se deu sua libertação, no entanto, tais fatos ocorreram também pela mediação das necessidades econômicas do mercado mundial em criar relações de produção tipicamente capitalistas, tornando imprescindível a força de trabalho livre e assalariada e do mercado consumidor interno. É nesse âmbito que Martins (1998) chama atenção para o estabelecimento da terra cativa e do trabalho livre, pressupostos para a consolidação do capitalismo.

Os conflitos agrários do final do século XIX e início do século XX denunciaram a pauperização dos trabalhadores rurais, camponeses (população livre e escravos libertados) e sua

teimosia pela busca de opções de sobrevivência e resistência à lógica em curso, ocupando terras ociosas, tornando-as produtivas para suprir suas necessidades. Esses movimentos de trabalhadores rurais foram massacrados pela elite, com todo o suporte estatal. Em meados do século XX, com a modernização da agricultura, os conflitos agrários se manifestaram de maneira mais orgânica com o protagonismo das Ligas Camponesas, a reforma agrária era possibilidade, mas como a história revela, ela avançou na medida em que os movimentos sociais avançaram. A agricultura se industrializou, representada atualmente pelo agronegócio, com participação de capital internacional, na sua lógica de responder às exigências do mercado mundial. A violência no campo ainda é uma marca da nossa história, revelando a reprodução cotidiana das diversas manifestações da questão social, como a pauperização produzida pelo sistema de capital e de luta de classes, protagonizada pelos movimentos sociais, dos quais destacamos o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Essa dinâmica é a marca do avanço da reforma agrária, nos moldes da Constituição brasileira.

Destacamos, ainda, a reforma agrária de mercado, a qual cria condições favoráveis à expansão do mercado de terras, favorecendo o capital, como política que conta com a mediação do Estado e, na sua aparência imediata, permite que os trabalhadores rurais (historicamente explorados do campo) comprem as próprias terras.

Assim, o trabalhador rural passa a ser “incluído” nas relações econômicas e de propriedade, apesar de os dados demonstrarem que não consegue garantir sua reprodução, tornando-se inadimplente ou abandonando suas terras.

Resolver as desigualdades sociais objetivadas na questão agrária nos marcos do capital é uma impossibilidade ontológica, embora saibamos da necessidade do seu enfrentamento na materialidade do cotidiano, sem perder de vista o horizonte da possibilidade histórica da superação de tais relações além do capital. Nessas circunstâncias, a terra, como meio de produção indispensável à reprodução dos homens, na condição

de propriedade privada, é questão central na reprodução da questão agrária, uma vez que materializa contradições fundamentais da sociabilidade burguesa; essa compreensão crítica é passo imprescindível na organização da luta de classes numa perspectiva de superação do sistema de capital.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY; R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Ed. Unicamp, 1998.

ACCIOLY, M. S. P. **Estratégias Políticas do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Irauçuba e a Reforma agrária**. 2003. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. UFPE, Recife, 2003.

ALENCAR, F.A.G. **Segredos Íntimos: A gestão nos assentamentos de reforma agrária**. 1998. 224 f. Dissertação de Mestrado. UFC, Fortaleza-CE, 1998.

_____. *Caminhos e descaminhos da “reforma agrária” no Ceará*. www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde.../CAPITULO3.pdf; acesso em 10/06/2012.

_____. O mercado de Terras ou Terra como Mercadoria no Ceará. SAUER, Sergio, Pereira. (Org.). **Capturando a Terra**: Banco Mundial, políticas públicas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. S. Paulo: Expressão Popular, 2006.

ALENCAR, A. M.. A “Reforma agrária de Mercado do Banco Mundial” no Ceará. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina – 20 a 26/03/2005 – Universidade de São Paulo**; <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiaagraria/11.pdf>; acesso em 10/10/2012.

ANDRADE, S.M.C. Questão Agrária no Nordeste. **Revista São Paulo em Perspectiva**; vol 11/ No. 2. Abr-Jun-1997; Exemplar Brasil Agrário, In: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=2055>; acesso em 10/09/12;

ANTUNES, R. **Os Sentidos do trabalho**. Ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999; 2001.

ARAÚJO, L.B C. **Assentamentos rurais do MST: apropriação-**

objetivação de uma nova sociabilidade uma pesquisa exploratória. 10°. CBAS. (CD-Room), 2001.

_____. **Sociabilidade no assentamento rural de Santana-Ce: terra e trabalho na construção do ser social.** 2006. 280 f. Tese Doutorado. UFC, FAGED, Fortaleza, 2006.

ARICÓ, J. **Marx e a América Latina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

BARREIRA, César. **Trilhas e atalhos do poder.** Rio de Janeiro: Ed. Rio Fundo, 1992. p.47/8.

BUAINAIN, A.M. e PIRES, D. **Reflexões sobre Reforma agrária e Questão Social no Brasil;** 2003. <http://www.abda.com.br/texto/antoniobuainain.pdf>; acesso em 02/09/2012.

BRASIL. **II Plano Nacional de Reforma agrária.** Brasília: MDA/ INCRA. 2003.

CHAYANOV, A V. **The theory of peasant economy.** Edited by Thorner, D.; Kerblay and Smith. Illions: The American Economic Association, 1966.

_____. Sobre a teoria dos sistemas econômicos nãocapitalistas. IN: SILVA e STOLCKE (org). **A questão agrária.** São Paulo: Ed. Brasiliense, 1981.

CRUZ, S. S. O Fenômeno da pluriatividade no meio rural: atividade agrícola de base. **Revista Serviço Social e Sociedade,** São Paulo, n. 110, p. 241-269, abr./jun. 2012

DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J. Mudanças recentes no mercado de trabalho rural. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Parcerias Estratégicas,** n. 22. Brasília: CGEE, jun. 2006. (Edição Especial).

FERNANDES, B. M. **Gênese e Desenvolvimento do MST.** São Paulo: Ed. Peres, 1998.

_____. **Agronegócio e Reforma agrária.** (2004); <http://www.mst.org.br/node/1640>; acesso em 08/10/2012;

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica.** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

GERMER, C. O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro e a reforma agrária. In: STÉDILE, J.P. (Org.). **A Questão Agrária Hoje.** Porto Alegre: Ed. Da Universidade/ UFRGS, 1994.

GIRARDI, E.P. **Atlas da Questão Agrária Brasileira nos últimos períodos**. Presidente Prudente, 2008. http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/luta_pela_terra.htm; acesso em 08/10/2012;

GORENDER, J. Gênese do Capitalismo no Campo Brasileiro. In: STÉDILE, J. (Coord.). **A Questão Agrária Hoje**. Porto Alegre: Ed. Da Universidade/ UFRS, 1994.

GRAZIANO DA SILVA, J. O Desenvolvimento do Capitalismo no Campo Brasileiro e a Reforma agrária. In: STÉDILE, J. (Coord.). **A Questão Agrária Hoje**. Porto Alegre: Ed. Da Universidade/ UFRS, 1994. p. 137-143.

HACKBART, R. Reforma agrária, uma agenda atual. IN. **Jornal Reforma agrária**. 2011. <http://www.incra.gov.br/index.php/noticias-sala-de-imprensa/incra-na-midia/778-impreso-reforma-agraria-uma-agenda-atual>; acesso em 10/09/2012.

HOBSBAWM, E. Introdução. In: MARX, K. **Formações Econômicas Pré-capitalistas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio Ed., 1991.

IANNI, O. **A Era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. São Paulo, Cortez, 1983

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2004

_____. **Serviço Social em Tempo de Capital Fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007

INCRA, 2010. **Evolução da Concentração da Terra no Brasil**. www.coptec.org.br/.../... Acesso em 10/10/2012.

_____. <http://www.incra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria> - Acesso em 2/10/2012

KAUTSKY, K. **A Questão Agrária**. São Paulo: Proposta Editorial, 1980.

KERBLAY, B. A V. Chayanov: life, career, works. In: CHAYANOV, A V.1966. **The theory of peasant economy**. Edited by Thorner, D.; Kerblay and Smith. Illions: The American Economic Association,

1966.

LÉNINE, V.I. **Aliança da Classe Operaria e o Campesinato**. Moscovo: Ed. Progresso, 1983.

_____. O capitalismo na agricultura. IN GRAZIANO DA SILVA e SOLKE. (Org.) **A questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 1981. p.81-126.

LESSA, Sérgio. **Mundo dos Homens: trabalho e ser social**. São Paulo: Boitempo, 2002.

LEFEBVRE, H. **A cidade Capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LUKÁCS, G. **A Reprodução**. (Per una Ontologia dell'Essere Sociale. V.II. Trd. di Alberto Scarponi. Roma: Editori Riuniti, 1984). Texto traduzido por Sérgio Lessa- texto digitado;

MARTINS, J. S. **Expropriação e Violência: a questão política no campo**. São Paulo: Hucitec, 1991.

_____. **Os Camponeses e a Política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. **O Cativo da Terra**. São Paulo: Hucitec, 1998.

MARX, K. **Formações Econômicas Pré-capitalistas**. Introdução Eric Hobsbawm. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

_____. **O Capital**. Livro 1. São Paulo: DIFEL, 1982.

_____. **O Método da Economia Política**. São Paulo: IFCH/ UNICAMP, 1997.

MARX e ENGELS. **A Ideologia Alemã**. (I- Feuerbach). São Paulo: Hucitec, 1987.

MEDEIROS, L. (et all). **Assentamentos Rurais: uma visão Multidisciplinar**. São Paulo, UNESP, 1994.

MÉSZÁROS, I. **Para Além do Capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, Campinas: Ed. Unicamp, 2002.

_____. **O Século XXI: socialismo ou barbárie?** São Paulo: Boitempo, 2003.

MÉSZÁROS, G. No Ordinary Revolution: Brazil's Landless Worker's Movement. In: *Race & Class*. Vol. 42 (2): 1-18. **Institute of Race Relations**, 2000.

MIRANDA, V.M; ACUÑA, R.P.G. e TAVARES, G.O. **O Sistema Misto**

de Produção nos Assentamentos Rurais do Ceará. Organização e Experiências Camponesas. Fortaleza: BNB/ FUNCAP, 2010.

NAKATANI, P. FALEIROS, R.N. e VARGAS, N.C. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, no. 110; abr/jun. 2012.

NAVARRO, Z. **Desenvolvimento Rural:** limites do passado e os caminhos do futuro. Estudos Avançados, vol.15. no. 43; S. Paulo; Sept/ Dec/ 2001. Acesso em: 5/5/2012 http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142001000300009&script=sci_arttex;

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. In: **Revista Temporalis**/ Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Ano 2, n.3, jan/jul., Brasília, ABEPSS, Grafile, 2001.

OLIVEIRA, A.U. **Clipping:** Os números da Reforma agrária do Governo Lula; (2007) <http://www.reporterbrasil.org.br/clipping.php?id=281>; Acesso em: 4/10/2012

PALMEIRA, M. A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato. IN. PAIVA, V. (Org.) **A Igreja e a Questão Agrária.** São Paulo: Edições Loyola, 1985.

PRESTES, L.C. Proposta de Reforma agrária da Bancada do PCB na Constituinte de 1946. In STÉDILE, J.P. (Org.) **A Questão Agrária no Brasil.** Programas de reforma agrária - 1946-2003. São Paulo: Expressão Popular, 2005

RAMOS FILHO, E.S. A Via Campesina Brasil e a Avaliação da Primeira Década de Impactos da reforma agrária do Banco Mundial. In: Scripta Nova REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES; Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. XII, núm. 270 (76), 1 de agosto de 2008 [**Nueva serie de Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana**] file:///C:/Users/Felipe/Desktop/Artigos%20e%20livros%20Interessantes/Reforma_agraria/Via_Campesina_impactos_reforma_agr%C3%A1ria_Banco_Mundial.htm; **acesso em 02/10/2012**

SANTOS, J.V. **Colonos do Vinho:** estudo sobre a subordinação do trabalho camponês ao capital. São Paulo: Hucitec, 1984.

SAUER, Sérgio. “Reforma agrária de mercado” no Brasil: um sonho que se tornou dívida. In: **Estudos Sociedade e Agricultura.** Rio de Janeiro: vol. 18, n. 1, 2010: 98-126. <http://r1.ufrrj.br/esa/art/201004-098-126.pdf>; acesso em 04/10/2012;

SMITH, R. **Propriedade da Terra e Transição**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1990.

STÉDILE, J. P. **A Reforma agrária e a Luta do MST**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1997.

STÉDILE, J. P. e SÉRGIO, F. **A Luta pela Terra no Brasil**. Ed. Página Aberta/ Scrita, 1993.

STÉDILE, J. P.(Org.). **A Questão Agrária Hoje**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS, 1994.

STÉDILE, J. P. e FERNANDES, B. M. **Brava Gente**: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2000.

VENDRAMINI, C. R. Terra, **Trabalho e Educação**: Experiências socioeducativas em assentamentos rurais do MST. RS: Ed. Unijui, 2000.

QUESTÃO HABITACIONAL NA CIDADE DE FORTALEZA: Da gênese às transformações contemporâneas no espaço urbano

Aurineida Maria Cunha

INTRODUÇÃO

O poeta Fernando Pessoa (1990) lembra: “Da minha aldeia vejo quanto da terra se pode ver no universo. Por isso a minha aldeia é tão grande como outra terra qualquer”. Este capítulo analisa Fortaleza – minha aldeia – desvendando suas singularidades, complexidades, produção/reprodução/apropriação e transformação do espaço urbano, de uma perspectiva que compreende a cidade como lugar de conflitos, conquistas e possibilidades, pois “a cidade é um modo de viver, pensar, mas também sentir. O modo de vida urbano produz ideias, comportamentos, valores, conhecimentos, formas de lazer, e também de uma cultura”. (CARLOS, 2001, p. 26).

Assinalamos aspectos dos diferentes momentos históricos, sociais, econômicos e políticos da cidade de Fortaleza, com o objetivo de capturar suas particularidades compreendidas desde os traços constitutivos da sua gênese às principais transformações contemporâneas no espaço urbano que engendra a urbanização alicerçada na contradição entre modernização e pobreza. Com o intuito de desvendar a questão habitacional,

como particularidade da questão urbana em Fortaleza apontamos as diversas intervenções urbanísticas que contribuíram para alterar sua imagem histórica de capital da seca, dos retirantes, da pobreza e com desigualdade social, para ser vista e vendida como moderna, com infraestrutura, lazer, cultura, “a capital de eventos”, de espetáculos e de belezas naturais no mercado das cidades, no caso particular no megaevento Copa do Mundo da Federação Internacional de Futebol Associado (FIFA) de 2014.

No tocante à reflexão acerca da indissociabilidade entre a questão habitacional e social, é fundamental distinguir a especificidade histórica de Fortaleza, Capital de um dos Estados mais pobres da região Nordeste e de um País no qual a relação entre Estado e Sociedade foi marcada por profundas desigualdades sociais. Daí a importância de apresentarmos uma análise voltada a elucidar a relação dialética, de continuidades e rupturas, entre passado e presente, identificando as condições históricas particulares, que possibilitaram uma compreensão dos fatos e acontecimentos, norteada pelo imperativo de demarcar na contemporaneidade a presença de estruturas sociais do passado (IAMAMOTO, 2007).

Ademais, supomos, de logo, que a produção e a apropriação do espaço urbano em Fortaleza seguem a lógica da acumulação capitalista na qual devem ser considerados os habitantes da cidade que produzem e consomem os espaços de acordo com a classe social a que pertencem; o setor imobiliário, composto pelos proprietários do solo urbano; os incorporadores e empresários da construção civil, que dividem e constroem a cidade, buscando ininterruptamente a acumulação de riquezas; o Estado, com sua importância basilar ao direcionar o espraiamento da cidade, por meio da criação de infraestrutura, da implantação de serviços coletivos e da normatização por meio das legislações urbanas (BERNAL, 2004).

Buscamos contribuir para o debate sobre as temáticas - cidade, questão habitacional e questão social - no âmbito do

Serviço Social¹. Mediante criteriosa pesquisa bibliográfica e documental procuramos cotejar estas temáticas com diferentes áreas do conhecimento científico, a saber: Serviço Social, História, Geografia e Sociologia. Destarte, nossa argumentação encontra-se dividida em três pontos. No primeiro, elaboramos breve contextualização da gênese da cidade de Fortaleza e seu processo de segregação socioespacial. No segundo, trazemos aspectos que contribuíram para o desenvolvimento da Metrôpole e seu espraiamento urbano, com a implantação dos conjuntos habitacionais, do crescimento das áreas periféricas e da lógica de desconcentração das zonas leste, sudeste e sul. No último ponto, abordamos a atual política habitacional de Fortaleza, a construção da imagem-síntese da cidade do lazer, do turismo e das belezas naturais, embora, contraditoriamente, continue com segregação espacial e desigualdade social como expressões da questão social.

2 A CIDADE DE FORTALZA: da gênese à segregação socioespacial

Como ponto de partida, consideramos a cidade de Fortaleza produto, condição e meio para a reprodução das relações sociais que sinalizam a articulação indissociável de três planos: o econômico (condição de realização da produção do capital); o político (espaço normatizado e de dominação pelo Estado); e o social (a prática socioespacial e central da reprodução da vida humana) (CARLOS, 2004). Registramos o fato de que, em sua gênese, a cidade foi construída sobre areia, ventos fortes, porto precário, mar, dunas, rios e lagoas, os quais dominavam sua geografia singular. Era uma região onde se destacavam as

1 No XIII do Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social de 2012, em Juiz de Fora (MG) foram aprovados 56 trabalhos para apresentação oral no eixo “Questões Agrária, Urbana, Ambiental e Serviço Social”. Também foram relevantes a publicação da Revista *Temporalis*, número 24, de 2012, com a temática “Questão Agrária, Urbana, Ambiental e Serviço Social” e a criação do Grupo Temático de Pesquisa “Questão Agrária, Urbana, Ambiental e Serviço Social” vinculado à Associação Brasileira de Estudo e Pesquisa em Serviço Social.

belezas naturais, as noites de luar e dias intensamente iluminados pelo sol, com seu brilho o ano inteiro, realçando as cores do céu e do mar. “As manhãs gritam, de tanta luz. As tardes são rápidas e, de noite sempre há comícios de estrelas no céu limpo e azul”. (CARVALHO, 2003, p. 296).

Com a independência da Capitania do Ceará de Pernambuco² (1799), foi possível o livre comércio da Fortaleza de Nova Bragança, ou simplesmente Fortaleza, com Portugal. Tal iniciativa no século XIX contribuiu para as transformações, sobretudo do fortalecimento do binômio gado-algodão e das melhorias em seu porto, cuja área ocupava parte da Praia Formosa, estendendo-se até à Praia de Iracema (Poço da Draga). A construção da ferrovia Fortaleza-Baturité contribuiu para a ratificação da Capital como centro administrativo, comercial, econômico, social, cultural e político do Estado e para a inserção do Ceará na Divisão Internacional do Trabalho. Para Azevedo, “Fortaleza ensaiava os primeiros passos nos caminhos do comércio internacional, passando da renda de almofada para a renda francesa, mandando buscar os melhores figurinos de Paris e casimira da Inglaterra³ [...]”. (AZEVEDO, 1992, p. 26).

2 Segundo Silva Filho (2001), o holandês Matias Back, no século XVII (1624-1654), edificou na margem esquerda da foz do Riacho Pajeú, no Grande Siará, o Forte *Schoonenborch*. Com o domínio português, a cidade foi batizada em 1654 de Fortaleza de Nossa Senhora da Assunção. A primeira planta do núcleo colonial foi de 1726 (data em que passou a ser comemorado seu aniversário). Em 1823, passou a ser chamada de Fortaleza de Nova Bragança, ou simplesmente Fortaleza. Seu povo tem origem principalmente na miscigenação de índios (anacés, paiacus, jaguaribaras e outras) e portugueses. Sendo erguida sob o signo da violência, império e fé, espada e cruz, pólvora e incenso, canhão e capela, seus canhões apontavam para os inimigos estrangeiros, como também para os inimigos internos, os índios. Destaca Carvalho: “Temos aí a origem da Fortaleza do Ceará, fortaleza e quartel ao mesmo tempo, junto ao qual se fez uma ermida para rezas, pois que rezar era cousa anexa a matar; e o fumo da pólvora ia sempre misturar-se ao do incenso”. (apud. SILVA FILHO, 2001, p. 29).

3 Fortaleza contava com firmas e profissionais franceses e ingleses. Os ingleses exploraram o serviço de abastecimento de água – a Ceará Water Work Co. Ltd., Incorporada em 1863. A iluminação pública e particular – a Ceará Gás Co. Ltd. de 1865. Também detinham os títulos de muitas lojas e bares que pertenciam a brasileiros – Casa Manchester, Túnel de Londres, Ship Chandler, Casa Rockefeller. O estabelecimento de firmas estrangeiras em 1870 chegava a 40%. Na cidade predominavam o artesanato, a pequena indústria, fábricas de cigarros, redes de dormir, óleos e sabão etc.

Registramos também: em 1823, o engenheiro Antônio José da Silva Paulet elaborou o primeiro plano urbanístico da cidade com traçado em xadrez e ruas retilíneas. Em seguida, o arquiteto Adolfo Herbster em 1875, propôs a Planta Topográfica da Cidade de Fortaleza com bulevares constituídos pelas Avenidas Dom Manuel, Duque de Caxias e Imperador, e posteriormente o Plano Urbanístico, garantindo a permanência de uma forma urbana na área central para uma população de 40 mil habitantes (SILVA, 2006).

No período chamado *Belle Époque* (belos tempos que vão de 1860 até os anos de 1925), a cidade tinha calçamentos em algumas ruas centrais, linhas de navios a vapor para a Europa e Rio de Janeiro, sistema de canalização d'água, telégrafo, mercado de ferro, caixas postais, o Colégio Liceu do Ceará e a Biblioteca Pública. Nesse sentido, buscava seu embelezamento com coretos, estátuas, cafés, sobrados, palacetes e praças. Todos esses aformoseamentos procuravam constituir uma imagem moderna, próxima das cidades do sul do País e da Europa, principalmente de Paris. A cidade afrancesada já expressava suas contradições urbanas, pois, conjuntamente com o progresso, convivia com os retirantes. Para Girão, “cedo Fortaleza converteu-se na metrópole da fome. Ao adentrar os “muros” da capital, da província, essa multidão passa a ser sinônimo de insegurança e tensão social”. (apud. OLIVENOR, 2002, p.50).

Numa conjuntura de constantes secas no Estado do Ceará, os migrantes⁴ (formados por moradores, vaqueiros, pequenos proprietários, comerciantes falidos, indigentes urba-

4 É emblemático registrar a ideia de que, para a Capital dos migrantes, o Governo Federal enviava recursos para a edificação de abarracamentos que foram levantados próximos aos canteiros de obras onde trabalhavam os retirantes que eram impedidos de se aproximarem do centro da cidade. Esta mão de obra serviu para a construção da estrada de ferro Fortaleza-Baturité e para a manutenção de obras de modernização, reorganização e higienização que pretendeu estabelecer um clima de civilização e de progresso da Capital. Elencamos algumas das principais obras realizadas pelos retirantes em Fortaleza: construção dos asilos e do paredão dos açudes do Tauape, Maraponga e Alagadiço; nivelamento da Praça da Alfândega; do aterro da Lagoa do Garrote e das barreiras da Rua da Conceição e Maceió; limpeza geral da cidade; reparos na Ponte do Siqueira; construção de palhoças e casas nos abarracamentos; empedramento das estradas de Messejana e Soure (Caucaia) e do ramal da estrada de Pacatuba para Cascavel (OLIVENOR, 2002).

nos, homens, mulheres e crianças) ocupavam, na Capital, as praças, ruas, calçadas e o Passeio Público, com suas barracas chamadas de “palhoças”. Este processo contribuiu para o início das primeiras favelas, como a do Arraial Moura Brasil. “Castro, ao descrever a planta de Fortaleza de 1887, indica que 30% das famílias viviam em choupanas de palha nas proximidades da faixa de praia e às margens de riachos e lagoas, num claro indício de favelização”. (apud. PEQUENO, 2010, p.279).

Com a complexidade da situação, pessoas vítimas da fome e de doenças conseguiam chegar a Fortaleza, no entanto os sobreviventes que não arranjavam trabalho eram considerados, pelas autoridades, como predispostos ao vício (sobretudo do alcoolismo), ao furto e ao roubo. A delinquência infantil e os menores abandonados e desocupados, juntamente com os pobres, as prostitutas e os vendedores ambulantes, ocupavam os espaços públicos e desafiavam o poder público. Essa realidade levou à organização do assistencialismo médico-filantropico com a vigilância preventiva, tais como o Asilo de Alienados São Vicente de Paulo, o Asilo de Mendicidade, o Lazareto da Lagoa Funda e a Santa Casa de Misericórdia. Além disso, foram construídos a cadeia pública, os distritos e postos policiais para vigiar e disciplinar os subúrbios, as ruas e praças da cidade. Este processo confirmou a análise de Cerqueira Filho (1982) de que a questão social em sua gênese foi tratada como caso de polícia e de caridade privada.

Partimos do pressuposto segundo o qual, para a análise da urbanização de Fortaleza, é basilar afirmarmos que os processos de urbanização e industrialização foram determinantes para o desenvolvimento do capitalismo. Marx e Engels (1987) asseguraram que a cidade era o lócus da administração, da polícia, da política, e nela se manifesta a divisão da população em duas classes sociais, a concentração da população, da produção, do capital, do exército industrial de reserva e do pauperismo (formado pela parcela da classe trabalhadora que não tinha condições de assegurar sua existência com a venda da força de trabalho, e sobrevivia da caridade pública). Para Marx,

“quanto maior 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”. (MARX, 1996, p.747). A população excedente realizava qualquer atividade, pequenas ocupações, mendicância, roubo e, sem trabalho, “fica totalmente por conta do acaso e come o que lhe dão, o que mendiga ou o que rouba; e quando não obtém nada, simplesmente morre de fome como já vimos” . (ENGELS, 1983, p. 317).

Nas particularidades da industrialização em Fortaleza, podemos registrar a predominância das indústrias têxteis (a primeira foi a Fábrica de Tecidos Progresso, de Thomas Pompeu, em 1884) e das indústrias de óleos vegetais de oiticica e de castanha de caju. A partir de 1891, foram criadas a Cia. Cearense de Curtume (pioneira na industrialização de couros e peles); a Cia. Fabril de Meias e a Companhia Industrial do Ceará (exploração de pedreiras para fabricação de cal, tijolos e telhas). Nas indústrias de Fortaleza predominavam os investimentos privados e familiares, e suas atividades concentravam-se no Centro entre as Avenidas Duque de Caxias, Imperador e Dom Manuel. Este processo foi determinante para o surgimento de uma burguesia comercial, assim como para uma nova ordem urbana, em que os comportamentos e os costumes passariam a ser rígidos por medidas embelezadoras, saneadoras e higienistas.

No fim do século XIX, Fortaleza apresentava o comércio como uma das suas principais atividades, estabelecido no Centro, próximo ao porto, com armazéns, alfândega, os prédios da receita estadual e da administração municipal. Esse espaço ganhou destaque, principalmente depois da criação da Praça do Ferreira e do Passeio Público. No caso específico da Praça do Ferreira, esta era o local onde aconteciam os grandes eventos, comícios, protestos, movimentos literários. Nessa área da cidade, estavam localizados os principais pontos de encontro, com evidência para os Cafés do Comércio, Elegante, Iracema e Java.

O Passeio Público (Praça dos Mártires), inaugurado em 1880, logo se transformou em um dos mais importantes espa-

ços públicos, pois concentrou as diversões e os desfiles elegantes da elite, na Avenida Caio Prado, bem como dos trabalhadores que frequentavam a Rua Carapinima. Nas primeiras décadas do século XX, já havia mais de 78 mil habitantes na cidade e o Centro Histórico se firmava como cartão-postal da elite e dos governos. Significava progresso, modernidade, civilização, particularmente com a inauguração do Theatro José de Alencar (1910), considerado um dos mais modernos e bonitos do País. “[...] Uma casa de espetáculos vasta e confortável, que não envergonhará aos olhos do estrangeiro [...]. O Theatro é um elemento de civilização e progresso”. (PONTE, 1993, p.45).

Desvendando os traços constitutivos da produção e da reprodução do espaço urbano de Fortaleza, nos anos de 1930, iniciou-se a configuração de uma segregação espacial, com a divisão da cidade em setores, a saber: a área central⁵ com atividades comerciais; ao oeste, com atividade industrial e área residencial de classe baixa; a região leste, com área residencial de classes média e alta. No resgate histórico da produção do espaço urbano, a expansão e o adensamento do perímetro central foram fundamentais, pois constituíram os primeiros bairros habitados pela elite, como Jacarecanga (famílias Philomeno e Thomas Pompeu) e Benfica (família Gentil) (1910 e 1920), respectivamente. Posteriormente, Praia de Iracema (1930) e Aldeota (1950), que fizeram emergir a Fortaleza-leste dos bangalôs e mansões luxuosas. A literatura retrata esse fenômeno. No romance *Aldeota*, Carvalho (2003) narra a saga do personagem Chicó, que, saindo do sertão, migra para o Amazonas e, posteriormente, retorna ao Ceará e abre a firma Companhia Ceará Exportadora S/A, voltada para o comércio da cera de

5 Com o objetivo de normatizar as atividades no Centro da cidade, a Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF) desenvolveu ações que se iniciam na década de 1930. A cidade era monocêntrica e a Prefeitura dava atenção ao comércio ambulante, quase que exclusivamente, por meio da adoção de medidas meramente repressivas e disciplinadoras, pautadas em questões relativas à higiene e ao trânsito no Centro. Segundo Jucá (2003), com a dificuldade de empregar a mão de obra local e a que vinha do interior, em parte pela redução do ritmo de industrialização, a cidade presenciou o crescimento do número de ambulantes e de um comércio desordenado. “Os vendedores de quinquilharias e até de animais vivos e de vísceras tomavam conta do Centro de Fortaleza. [...]. Na Praça do Ferreira, vendia-se de tudo nas calçadas”. (JUCÁ, 2003, p.71).

carnaúba. Aí começaram as práticas fraudulentas, o lucro, os contrabandos e os subfaturamentos. Após enriquecer, Chicó deixou a casa no Benfica, e mudou-se para o Bairro Aldeota, o que, naquela época, significava ascensão social.

Na zona oeste da cidade, também foi intenso o crescimento demográfico, por ser uma área industrial. Nas Avenidas Francisco Sá e Sargento Hermínio (Bairro Barra do Ceará), encontravam-se as principais industriais de beneficiamento de algodão, no total de onze em 1927 (TAVARES, 2010). No local, igualmente se encontravam as indústrias de óleos vegetais, sabão e cera, a revelar a fragilidade do processo de industrialização do Ceará. Como uma das estratégias utilizadas para reter e controlar a força de trabalho, sua vida pessoal e familiar, nos arredores das fábricas foram construídas habitações para os operários, como a Vila São José, de propriedade do grupo Philomeno, localizada no Bairro Jacarecanga, entre a linha de trem e a fábrica.

A proximidade do trabalho com a moradia e as atividades de lazer possibilitou a organização dos operários, situação que levou também à influência da Igreja junto ao movimento operário por meio da Ação Católica. Com a Encíclica *Rerum Novarum*, de 1891, cujo objetivo era expor o pensamento confessional sobre a condição dos operários e a questão social, a Igreja afirmava que as duas classes estavam destinadas pela natureza a se unirem harmoniosamente. Assim, a desigualdade reverteria em proveito de todos, porque a vida social precisa de funções muito diversas, que dependem uma da outra. Não há, desse modo, capital sem trabalho, nem trabalho sem capital.

O tema “questão social” era debatido nos grandes centros urbanos do País. No Congresso Nacional, Rui Barbosa, em 1919, discursou sobre o assunto com o intuito de tentar conciliar diferentes interesses. “É um erro supor-se que a nossa constituição seja incompatível com a prática de medidas reclamadas pela questão social, entre o capital e o trabalho, nos termos em que esta vai sendo agitada no Brasil”. (apud. FAORO, 1977, p. 609). No país, o surgimento da questão social, é pensado com a

industrialização e urbanização, quando se evidenciam embates entre as classes antagônicas – capitalista-proletariado – e novas formas de enfrentamento da questão social se faziam necessárias para se contrapor à repressão e à caridade.

Nesse contexto, o Estado passou a intervir na relação capital e trabalho objetivando a desmobilização e despolitização da classe operária. O órgão principal na atuação com a questão social foi o Ministério do Trabalho, que buscava conciliar autoritarismo e paternalismo, mediante a integração social, a complementaridade e colaboração entre as classes. Nesse período, se intensificaram as organizações políticas, como sindicatos, associações de classe, partidos políticos e movimentos de massa de âmbito nacional, que reivindicavam melhores condições de vida e participação política. Por conseguinte, a questão social tinha um caráter político: “Foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado”. (IAMAMOTO, 2001, p.17).

Os processos de modernização, na década de 1930, continuaram, e Fortaleza, a “loura desposada do sol” ganhava ares mais cosmopolitas e tentava apagar as marcas do que se considerava atraso cultural. Os então prefeitos Raimundo Girão e Raimundo Alencar Araripe elaboraram propostas alicerçadas no urbanismo moderno e buscavam remodelar áreas da cidade, para criar imagens de civilização e prosperidade, com pavimentações das vias públicas, água encanada, redes de esgotos, transportes coletivos, espaços, intensificação do tráfego motorizado, verticalização arquitetônica, eletricidade na iluminação pública, e a reforma da Praça do Ferreira com a instalação da Coluna da Hora.

Em contrapartida, nos anos de 1930,⁶ em Fortaleza,

6 Em Fortaleza, na década de 1930, aconteceu um acelerado crescimento demográfico, principalmente devido aos históricos e constantes fluxos migratórios, que resultavam da expulsão do homem do campo nos períodos de seca, como também da grande concentração de terra, e da quase inexistência no Ceará de outros centros urbanos de médio e grande porte que constituíssem alternativas viáveis para a população flagelada. O poeta popular Patativa do Assaré relata esta realidade nos seguintes versos: “Se hoje eu tou na terra estranha/E é bem triste o meu pená/Mas

o desenvolvimento considerável da sua área urbana não foi acompanhado pela ampliação da infraestrutura com o acesso a transporte, energia elétrica, saneamento e fornecimento de água necessária para atender ao novo contingente populacional. O crescimento da configuração territorial sem um verdadeiro planejamento favoreceu o desenvolvimento de áreas periféricas, com o aumento da população que buscava emprego e, sem moradia, se aglomerou em edificações desordenadas surgidas às margens de recursos hídricos (áreas de dunas, várzeas de rios e lagoas, manguezais) e da estrada de ferro, engendrando as favelas (Zé Padre, Mucuripe, Lagamar, Morro do Ouro, Meireles, Papoquinho, Estrada de Ferro e Varjota).

É visível a complexidade da questão em que se acentua a segregação socioespacial de Fortaleza, confirmando o que Santos (1994) destacou sobre o processo brasileiro de urbanização, o qual revela uma crescente associação com a pobreza, diretamente relacionada com o sistema socioeconômico e com o modelo espacial, cujo lócus passa a ser a cidade. Esse processo evoca uma análise clássica da cidade inglesa de Manchester realizada por Engels (1983), revelando a segregação, decomposição, contradição, delineando as ruas e os bairros, a denotar a ordem e a desordem do espaço urbano que expõe a lógica da sociedade capitalista, com a existência do exército de reserva da classe operária, que vivia em condições miseráveis, ao mesmo tempo contingente (para os indivíduos) e eterna (para a classe), pois, na cidade, as contradições de classes são materializadas nas configurações espaciais.

Sem dúvida, a extensão do urbano produz novas formas, funções e estruturas, sem que as antigas tenham, necessariamente, desaparecido, apontando uma contradição importante entre as persistências – o que resiste e se reafirma continuamente – e o que aparece como novo, caminho inexorável

já fui muito feliz/Vivendo no meu lugá [...]. Aquela seca medonha/Fez tudo se trapaia/Não nasceu capim no campo/Para o gado sustentá/O sertão esturricou/ [...]. Perdi tudo quanto tinha/ [...]. E hoje, nas terras do Sú,/Longe do torrão natá/ Quando vejo em minha frente/Uma boiada passá/As água corre dos óio/Começo logo a chorá/Me lembro da Vaca Estrela/Me lembro do Boi Fubá/Com sodade do Nordeste/Da vontade de aboiá". (ASSARÉ, 1999, p.323-324).

do processo de modernização. “Mas há também a degradação de formas e relações sociais na cidade; portanto, a contradição revela um movimento triádico: preservação-degradação-transformação, enquanto característica do processo de reprodução da cidade [...]”. (CARLOS, 2004, p.16).

3 A METRÓPOLE DE FORTALEZA E SEU ESPRAIAMENTO URBANO

A população de Fortaleza, em 1950, era de 270.169 habitantes. Com a crescente urbanização, em 1960, passou para de 514.813 (GONDIM, 2011). Segundo a mesma autora tal realidade provocou adensamento no núcleo central, e obrigou seus habitantes a se deslocarem para áreas distantes, tendo como instrumentos facilitadores o desenvolvimento dos serviços de transporte e a melhoria na infraestrutura viária da cidade. Com efeito, no segundo período industrial, durante os anos de 1960 e 1970, acentuou-se o processo de urbanização em Fortaleza, com a tendência histórica de transferência de parcela da burguesia para a Aldeota e a Beira-Mar e a consequente valorização do litoral e da zona leste da cidade.

Esse fato, contudo, agravou a segregação socioespacial da cidade, principalmente com o novo cenário nacional de desenvolvimentismo, nos anos de 1950 e 1960⁷, com o estímulo à industrialização no Estado do Ceará, com a instituição da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco do Estado do Ceará (BEC), somando-se a isso a criação da Universidade Federal do Ceará (UFC) e posteriormente da Universidade Estadual

7 É basilar historiar a contribuição da primeira dama Luíza Távora (esposa de Virgílio Távora, que governou o Estado de 1963 a 1966 e de 1979 a 1982). Com base em convênios com a Igreja Católica e o Estado, ela buscou melhorar a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e desempenhou seu papel de mediadora entre a população. A primeira dama recebia cartas das pessoas solicitando diferentes demandas. Dentre os pedidos mais frequentes, sobressaía a moradia. Luíza Távora era vista mediante os arquétipos de uma “grande mãe”, “Santa Luíza do Lagamar” e a “mãe dos pobres”, pois realizava obras sociais de caráter clientelista e paternalista nas favelas do Lagamar, Santa Cecília, Muriçoca, Buraco da Jia, Maranguapinho, entre outras.

do Ceará (UECE), possibilitando a produção de um saber técnico-científico. Assim, o Ceará se consolidou como o terceiro Polo Industrial do Nordeste, sobretudo após a aprovação dos projetos da Sudene para a instalação de indústrias, do que são exemplos os empreendimentos dos grupos Gerdau, Vicunha, Têxtil Machado, Artex etc. Outras ações importantes, como a ampliação do Porto do Mucuripe, o Distrito Industrial de Maracanaú e Companhia Docas contribuíram para a modernização do Estado e da sua Capital.

Não obstante, segundo Costa (2005), embora o Ceará apresentasse características urbano-industriais, ainda não tinha se consolidado como local de atração de grandes investidores nacionais e internacionais, como também não foram criadas condições para melhorar a qualidade de vida dos segmentos mais pobres. Do ponto de vista de Araújo (2010), o complexo industrial moderno implantado em Fortaleza apresentava ligação com as atividades tradicionais da indústria nordestina, a têxtil e a de confecção. É relevante afirmar que a expansão industrial igualmente propiciou a ampliação das atividades ligadas à prestação de serviços, tais como bancos e instituições públicas, o que concorreu para o aumento dos setores de serviços, comércio, construção civil e administração pública.

Um marco na urbanização de Fortaleza foi a criação, em 1973, da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), formada inicialmente por cinco municípios (Fortaleza, Aquiraz, Maranguape, Pacatuba e Caucaia)⁸ com a Capital do Estado apresentando a maior expansão, concentração da população

8 O processo de ocupação da Região Metropolitana de Fortaleza obedece a quatro vetores de expansão, caracterizados por Smith (2001) da seguinte forma: I - o primeiro e mais antigo vetor de expansão corresponde ao polo de Maracanaú, fundado no processo de estruturação de distritos industriais e conjuntos habitacionais; II - o segundo vetor de expansão metropolitana configura-se ao longo do eixo da BR-116, com foco industrial abrangendo os municípios de Eusébio, Horizonte e Pacajus; III - o terceiro vetor de expansão metropolitana acompanha a faixa oeste, a partir de Fortaleza, e vem se desenvolvendo em etapas de um processo em marcha, talvez o mais importante e significativo de toda a recente ocupação metropolitana; IV - o quarto vetor de expansão metropolitana situa-se na parte leste de Fortaleza em direção aos municípios de Eusébio e Aquiraz, área que tem investimentos industriais de maior envergadura, com vantagens de ser o eixo estruturante do turismo de expansão da função moradia (BERNAL, 2004).

e dos equipamentos urbanos. De acordo com Bernal (2004), o espraiamento urbano da cidade era resultado das ações do mercado imobiliário, que realizou loteamentos nos municípios limítrofes para os segmentos de menor poder aquisitivo que não conseguiam competir com os preços dos empreendimentos imobiliários na Capital. Inegavelmente, a dinâmica de desenvolvimento da atividade industrial foi, e continua sendo, responsável pelo processo de ocupação do território urbano de Fortaleza. Nesta direção, no desenvolvimento da cidade, é necessário identificar a divisão do trabalho, fundamental para explicar a distribuição dos homens e das atividades sociais, uma vez que, quão intenso o processo de divisão do trabalho em uma cidade, maior constituirá sua subdivisão em subespaços particulares (SANTOS, 1994).

Na conjuntura política e econômica da década de 1970, a Capital cearense apresentava um processo acentuado de verticalização; construção de conjuntos habitacionais; crescimento de favelas e ocupações que colaboraram para uma expressiva mudança na composição espacial da cidade e para reforçar a contradição histórica que engendrou a relação entre modernização e pobreza. Naquela época, a infraestrutura urbana passou, principalmente durante a administração do prefeito Vicente Fialho (1971-1975), por um plano de desenvolvimento, com a construção de quatro grandes vias de circulação, representadas pelas seguintes avenidas: Borges de Mello, Aguanambi, José Bastos e Presidente Castello Branco, conhecida como Avenida Leste-Oeste, as quais interligaram as mais diversas regiões, facilitando a integração de vários bairros. Significou, contudo, a erradicação de grandes favelas, como Oitão Preto, Das Cinzas e Moura Brasil, pois a população era removida em sua maioria para locais distantes do Centro, como o Conjunto Marechal Rondon, próximo à cidade de Caucaia.

Essa situação contribuiu, em 1975, para o ordenamento do uso do solo urbano, quando o poder público municipal instituiu o Plano Diretor Físico de Fortaleza, que dispunha sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo. Em resposta à ques-

tão habitacional, no período de 1972 a 1989, com recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH)⁹ a Companhia de Habitação do Ceará (COHAB) e as Cooperativas Habitacionais (Inocoops), construíram diversos conjuntos: Cidade 2000 (1971), Nova Assunção (1972), José Walter (1973), Palmeiras (1974), Ceará (1977), Industrial (1979), Esperança (1981), Timbó (1983), Jereissati (1984), Nova Metrópole (1985) e Araturi (1985). A edificação desses inúmeros conjuntos aumentou a quantidade de habitações formais para a população que atendesse às exigências do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Em geral, esses empreendimentos foram construídos sem infraestrutura e na Região Metropolitana de Fortaleza. Ademais, acarretavam o pagamento de novas taxas pelos seus moradores, tais como contas de água e de luz, e ainda era preciso arcar com o custo do transporte coletivo para o deslocamento diário casa-trabalho-casa.

Nesse plano, a maioria da população era empurrada para as periferias, sem os serviços essenciais que deixaram de ser assegurados pelo poder público. O espraiamento dos conjuntos habitacionais na cidade favoreceu, em muitos casos, os interesses de donos de terras que aguardavam a valorização dos seus lotes. Beneficiou, ainda, o crescimento dos “vazios urbanos”, ou seja, “espaços que não têm forma, nem uso de solo urbano, e que estão entre parcelas já loteadas que compõem o tecido urbano”. (SPOSITO, 2006, p.124).

Em 1979, o Governo Federal implementou, em Fortaleza, o Programa de Erradicação de Submoradia (PROMORAR), para desenvolver ações em favelas com vistas a melhorar as condições das moradias dos segmentos que ganhavam entre

9 Na década de 1940, foram criadas a Fundação da Casa Popular (FCP) e a Lei do Inquilinato. Em 1964, por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH), do Plano Nacional de Habitação (PNH), da Política Habitacional Brasileira (PHB), do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), foram implementados os seguintes programas: Plano Nacional de Saneamento (Planasa), Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap), Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb), Programa de Construção, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Habitação de Interesse Social (FICAM), Programa de Financiamento de Material de Construção (Fimaco) e Programa de Erradicação de Submoradia (PROMAR) (CETREDE, 2003).

zero e três salários mínimos. Foi criada pelo Governo do Estado do Ceará a Fundação Programa de Assistência às Favelas da Área Metropolitana de Fortaleza (Proafa), com o objetivo de implantar o Promorar, que de 1979 a 1983, construiu cinco conjuntos habitacionais: Tancredo Neves, São Vicente de Paulo, Santa Terezinha, Planalto das Goiabeiras e São Francisco, localizados principalmente na zona oeste, onde se concentrava o distrito industrial. Para Braga (1995), o PROMORAR apresentou limites e contradições: “O Estado recorreu amplamente, quando da implantação do Promorar na cidade de Fortaleza, a métodos coercitivos e ambíguos, com a pretensão de neutralizar e/ou controlar o avanço dos movimentos e das organizações de moradores”. (1995, p.245).

Ainda em resposta à questão habitacional, o Governo Federal criou o Programa de Mutirão Habitacional pelo qual, por meio das Sociedades Comunitárias Habitacionais, eram assinados convênios entre o Governo Federal, o poder municipal e entidades comunitárias. Não obstante, a redução da oferta de programas de habitação social ocorrida com o fim do BNH tornou a favela alternativa de moradia para a população mais pobre. Nesse sentido, segundo Bernal (2004), no município de Fortaleza, em 1985, já existiam 234 favelas com 64.035 domicílios. Portanto, nesta cidade, a produção do espaço urbano retratou incongruências e desigualdades, configuradas no acesso e na forma de apropriação da terra. São os trabalhadores que lutam para sobreviver e vivem a precariedade do trabalho, a insegurança e a falta de qualidade de vida na cidade.

Nos anos de 1980, a questão urbana, no Brasil e em Fortaleza, constituiu-se como uma das principais lutas, e evidenciava a necessidade de se efetivar uma releitura da cidade e do modelo de uso do solo urbano. Os movimentos populares reivindicavam o acesso à moradia e a condições dignas de vida na cidade, colocando em destaque uma nova formulação política da questão urbana. É emblemático registrar o movimento do Bairro Pirambu (localizado na zona oeste da cidade, em um antigo terreno marítimo ocupado por pescadores, e povoado

de forma mais intensa na década de 1950), cujos moradores marcharam nas ruas do Centro de Fortaleza no primeiro dia do ano de 1962, momento que representou um ícone de resistência e organização.

Além disso, podem ser citadas, como marcos para os movimentos urbanos de Fortaleza, as lutas das comunidades do Lagamar, favela criada em 1933 (na mesma época em que estava sendo construída a rodovia BR-116) e das famílias na Avenida José Bastos (área muito valorizada próxima ao Centro de Fortaleza). Essas mobilizações foram fundamentais na luta pela redemocratização do País e para a ampliação da trajetória das organizações de bairros que culminou na formação do movimento Interbairros, na União das Comunidades, na Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, na Jornada de Luta Contra a Fome, e, mais posteriormente, na Federação Cearense e no Movimento dos Sem-Teto. Mencionadas entidades buscaram fortalecer a luta pelo direito fundamental e primário do homem, o de morar. Nesse sentido, questionavam a apropriação da terra urbana como reserva de valor, a chamada especulação imobiliária.

Em 1987,¹⁰ quando da articulação do Movimento Nacional de Reforma Urbana, cabe ressaltar a proposição em torno da chamada democratização do acesso à moradia, com centralidade no direito à cidade, evidenciado nas reivindicações pertinentes aos direitos de uso do solo urbano, de habitação e de transporte. Finalmente, a luta pelo direito à moradia dos movimentos sociais urbanos marcou a introdução da temáti-

10 O Governo Federal, em 1986, criou o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República que envolveu projetos alternativos de infraestrutura à população que vivia em precárias condições de moradia. O Fórum sobre a Reformulação do Sistema Financeiro de Habitação da Nova República, por meio do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, buscou soluções para amenizar os problemas urbanos e ambientais. Enquanto isso, o Programa de Prioridades Sociais tentou estender redes de água e esgotos nas periferias por meio de lotes urbanizados, da recuperação física dos conjuntos habitacionais autoconstruídos e regularização fundiária. Já em 1987, foi lançado o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, o qual substituiu o Profilurb, o Promorar e o João-de-Barro e era destinado a atender às populações de um a três salários mensais. Em 1988, foi criado o Programa de Ação Comunitária da Secretaria Especial de Ação Comunitária da Presidência da República (CETREDE, 2003).

ca urbana na Constituição de 1988 nos arts. 182 e 183. Desse modo, a questão social apreendida com o conjunto das manifestações das desigualdades era também rebeldia, já que os sujeitos sociais resistiam e manifestavam seu inconformismo, expressando a consciência e a luta pela efetivação dos seus direitos (IAMAMOTO, 2007).

Nos processos de normatização do espaço urbano, foi aprovado em 1992 o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza e complementado pela Legislação de Parlamento, Uso e Ocupação do Solo; Código de Obras e Posturas e Planos Setoriais. A Lei de Uso e Ocupação do Solo foi aprovada em 1996. Por meio desta, a cidade foi dividida em três macrozonas, como zona urbanizada (melhores condições de infraestrutura), zona adensável (parcialmente atendida pela rede de abastecimento de água e sem sistema de coleta de esgoto) e zona de transição (sem infraestrutura de água e esgoto). Além disso, foram criadas também as microzonas de distribuição de atividades e serviços em zonas de uso predominantemente residencial, comercial e industrial.

Nesta conjuntura, o prefeito Ciro Gomes (1988-1990) iniciou a implantação na Capital de uma proposta para “modernizar Fortaleza”, com o apoio do então governador Tasso Jereissati. Cabe salientar que Ciro assumiu a Prefeitura logo após a gestão de Maria Luíza Fontenele, que, com uma “administração popular”, tentou romper com as forças políticas tradicionais. Com o *slogan* “governar o novo com o povo”, a Prefeita buscou formas de concretização das políticas públicas, por meio de ocupações e mutirões (principalmente em áreas públicas), e aumentou as taxas de ocupação e utilização dos equipamentos e serviços, o que era uma reivindicação histórica dos movimentos sociais urbanos.

Seguindo a proposta de modernização no Estado do Ceará, durante os governos de Ciro Gomes e Tasso Jereissati, foi adotada uma política de austeridade financeira e fiscal, mostrando que os “Governos das Mudanças de Ciro e Tasso” foram pioneiros no ajuste fiscal que caracterizou as propostas neoli-

berais no País. Procurou-se ainda, nesse período, a atração de investimentos, lançando mão de incentivos e renúncias fiscais. Igualmente, investiu-se em setores industriais, notadamente os de calçados, confecções e têxteis, buscando-se a ampliação da oferta de infraestrutura e de mão de obra barata para esses empreendimentos. Desse modo, projetos estruturantes foram realizados, tais como o complexo industrial na área do Porto do Pecém, o Metrofor, a recuperação da malha rodoviária para a integração dos municípios da Região Metropolitana, a ampliação dos linhões da CHESF para uma maior oferta de energia elétrica, a recuperação das rodovias estaduais, o Programa de Recursos Hídricos e o Projeto São José, para melhorar a irrigação nos municípios do Interior do Estado.

Com o objetivo de fomentar as atividades turísticas, foram feitos investimentos na construção e recuperação de rodovias, na internacionalização do Aeroporto Pinto Martins e na criação do Centro Dragão do Mar de Arte e Cultura. Já como governador, *Ciro Gomes* (1991-1995) implementou o Projeto de Saneamento Básico de Fortaleza (ampliação da rede coletora de esgotos em 70%), e construiu o Canal do Trabalhador para trazer água para a Capital. Cabe ressaltar: as novas dinâmicas industriais no Ceará se beneficiaram dos precários salários e da abundância de mão de obra com baixa qualificação dos trabalhadores. Estes fatores colaboraram para a redução dos custos e para as indústrias se manterem competitivas no cenário local, nacional e internacional.

Nas administrações dos prefeitos *Juraci Magalhães* e *Antônio Cambraia* (PMDB), ações foram desenvolvidas para formar uma nova imagem da cidade que estava se modernizando; já não era a cidade dos retirantes. Algumas obras de impacto foram realizadas, sobretudo no Centro e na zona leste, tais como viadutos, recuperação de logradouros públicos, investimentos em projetos de revitalização de áreas, reforma da Praça do Ferreira, reforma do Mercado Central, construção da ponte sobre o Rio Ceará e reforma na Avenida Beira-Mar.

Ainda que os chamados “Governos das Mudanças” tenham empreendido esforços para melhorar o quadro econômico do Estado, ao longo da década de 1990, um aspecto importante no tocante à questão habitacional, no município de Fortaleza, foi a ampliação do número de favelas, pois “em 1985, no município de Fortaleza existiam 234 [...]. Em 1991, os números passaram para 313 favelas”. (BERNAL, 2004, p. 159).

Em resposta a essa crise habitacional, a atuação da Prefeitura Municipal de Fortaleza na área habitacional se desenvolveu por meio de cinco programas: no período de 1997 a 1998, o Pró-Moradia construiu 2.984 unidades habitacionais (Conjuntos Aracapé I, II e III, Conjunto Planalto Pici); o Habitar Brasil BID (na Lagoa do Opaia), que beneficiou 715 famílias; o Melhoria Habitacional; o Mutirão Habitacional e o Casa Melhor (CETREDE, 2003). O Governo Federal, por meio do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH)¹¹, construiu no Ceará, no período de 1990-1993, segundo dados da Caixa Econômica Federal, 37 conjuntos habitacionais, sendo dois no Interior do Estado e 35 na Região Metropolitana de Fortaleza, no total de 15.488 casas (nos conjuntos Dom Lustosa, Palmares I, II, III e IV, São Cristóvão I, II, III, IV e V, entre outros). Isto representou o atendimento de 4,4% da demanda (CUNHA, 1996).

Nas particularidades de Fortaleza, as transformações urbanas contribuem para produzir um novo padrão de segregação social e espacial, não mais localizado apenas em “deter-

11 Na década de 1990, o PAIH visava atender as famílias com renda entre três e cinco salários mínimos. Para casas entre 25 e 40 metros quadrados, financiadas em 25 anos; em 1993, foi criado o Programa Habitar-Brasil para as famílias com renda de até três salários mínimos; no ano de 1994, o Programa de Difusão de Tecnologia para a Construção de Habitação de Baixo Custo (Protech); em 1995, o Programa de Financiamento à Moradia, através de Carta de Crédito e o Programa de Atendimento Habitacional do Poder Público (Pró-Moradia); já em 1996, o CRED-CASA consistia na consignação de crédito à pessoa física que não tivesse nenhum débito financeiro. Para saneamento urbano, existiam o Pró-Saneamento e o Programa de Ação Social em Saneamento (PASS) do Governo Federal (CETREDE, 2003). Nas últimas décadas a política de habitação foi de responsabilidade de diferentes ministérios: 1985 a 1987 (Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente); 1987 a 1988 (Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente); 1988 a 1990 (Ministério do Bem-Estar); 1990 a 1995 (Ministério da Ação Social); 1995 a 1999 (Secretaria de Política Urbana, vinculada ao Ministério do Planejamento); 1999 a 2002 (Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, vinculada à Presidência da República).

minadas áreas físicas da cidade, como se houvesse várias cidades dentro de uma só, mas se estende por toda a sua dimensão tornando-a cheia de contrastes". (GONDIM, 2011, 147). A respeito da segregação, os espaços fora do valor de mercado dentro dos bairros são apropriados pelas pessoas mais pobres; assim, em um mesmo bairro podem morar próximos pobres e ricos, até que o Estado, atendendo a reivindicações das classes mais altas, transfira os pobres para outro lugar (é exemplo desse processo a favela do Pau Fininho, localizada no Bairro Papicu, área nobre da cidade). Na captura do movimento da questão urbana em Fortaleza, é instigante a análise de que não é homogênea¹² a divisão da cidade nas zonas leste e oeste, pois podem existir bairros de classe média na zona oeste e bairros populares e favelas na zona leste (SILVA, 1992).

Assim, a urbanização das diferentes zonas de Fortaleza foi marcada pela atuação distinta do poder público, que começou a priorizar o desenvolvimento da cidade, especialmente para as zonas leste e sudeste. Com efeito, destacam-se medidas como o prolongamento da Avenida Santos Dumont, a abertura da Avenida Washington Soares, a transferência de edificações que abrigam instituições de poder, tais como o Palácio do Governo do Estado, Assembleia Legislativa, Centro Administrativo Bárbara de Alencar, Palácio Iracema e Fórum Clóvis Beviláqua. Nesse processo, as iniciativas do setor privado também desempenharam papel relevante, com construções de residências de alto padrão e empreendimentos importantes nessas regiões da Cidade, como exemplo a Universidade de Fortaleza, a Faculdade Sete de Setembro, diversos hipermercados e os *shopping centers* Iguatemi, Del Paseo, Aldeota (ARAÚJO, 2010).

12 Para Barreira (2001), Fortaleza é uma cidade de contraste, e historicamente foram construídas duas formas de habitar, de viver, de sobreviver contida numa só cidade. Ao leste uma cidade rica, cuja população detém maior poder aquisitivo, com equipamentos públicos, infraestrutura e urbanização. Nesta, predominam as construções suntuosas, *shopping centers*, carros novos e importados, demonstrando sinais de riqueza e consumo de primeiro mundo. Ao oeste, a infraestrutura é precária, há carência de segurança, saúde, educação, e onde acontece a ocupação de terra através de loteamentos (alguns clandestinos, favelas, conjuntos habitacionais, cortiços, entre outros). A imagem deste lado da cidade não é vinculada pelos meios de comunicação em campanhas, sendo desconhecida dos turistas (BARREIRA, 2001).

Nitidamente, portanto, como constatamos, o crescimento da cidade, associado à segregação residencial, passa a convergir nas direções leste e sudeste, consolidando esse setor como nova centralidade, com o surgimento de loteamentos valorizados pela especulação imobiliária. Ao mesmo tempo, paradoxalmente, evidenciamos a construção do Conjunto Habitacional Cidade 2000 (na década de 1970), e a expansão das favelas da Varjota, do Trilho e do Pau Fininho, localizadas em áreas nobres.

Com tal crescimento de Fortaleza, surgiram os condomínios fechados e verticalizados em bairros como Cocó, Aldeota, Varjota, Meireles e Praia de Iracema; e os horizontais, de casas duplex, nos bairros Luciano Cavalcante, Edson Queiroz, Água Fria, Cidade dos Funcionários etc. Tais empreendimentos tentam oferecer todas as condições para quem pode pagar, supostamente mantendo os ricos longe dos pobres, a não ser quando aqueles deixam seus “mundos de sonhos” por algum motivo (trabalho, lazer etc.) (CUNHA, 2012).

No tocante à zona sul, verificamos igualmente um processo de valorização urbana. É o caso do Bairro Maraponga (construção de quarteirões de residências para as famílias de classe média), com sua fisionomia modificada após intervenção do poder público, por meio da urbanização da Avenida Godofredo Maciel, da permanência do Departamento Estadual de Transito nessa região e da instalação de uma estação do metrô (ARAÚJO, 2010). Empreendimentos privados também contribuíram para a valorização dessa zona da Cidade, do que são exemplos o Maraponga Mart Modas, destinado à promoção de eventos como feiras de moda, e os novos empreendimentos *Shopping Center Parangaba* e *North Shopping Parangaba*, e a construção de edifícios, supermercados, lojas, escolas, clínicas médicas, restaurantes, áreas de lazer etc.

Na região oeste, muito carente de equipamentos comunitários para atender a população, a infraestrutura é precária, observamos a ausência de segurança, saúde, educação etc. No caso particular da moradia, a população com baixo poder aqui-

sitivo ocupa as favelas, que cada vez mais se afirmam como alternativa, com a expansão do chamado “mercado informal” de moradias, sobretudo em terrenos públicos. Cabe salientar, contudo, que o Pirambu é a maior favela do Ceará e a sétima maior do Brasil, a qual vem recebendo infraestrutura e urbanização por intermédio do Projeto Vila do Mar, com vistas a requalificar o litoral desta área, da qual fizeram parte os Bairros Nossa Senhora das Graças (Pirambu), Cristo Redentor e Barra do Ceará. Esta realidade evoca a reflexão de Araújo (2010) ao apontar a existência de um movimento na cidade no qual, na periferia habitada, ao receber infraestrutura, poderá ocorrer o processo de valorização da área que se torna altamente atrativa para o capital imobiliário, como é o caso da favela Riacho Macieó, no Bairro Mucuripe, próxima à Avenida Beira-Mar, onde parte das famílias já se desfez das suas casas na busca de outras ocupações em áreas periféricas.

A lógica de produção do espaço urbano, na cidade de Fortaleza, expõe fortes tendências de desconcentração do comércio do Centro Histórico para áreas de maior densidade e aglomeração populacional, como os Bairros Aldeota, Meireles, Montese, Parangaba e Messejana. A propósito, o sistema de transportes (rodoviário e ferroviário) também influenciou na consolidação da trajetória histórica de concentração populacional, sobretudo de baixa renda, tendo em vista que “a metrópole está sempre se refazendo: na forma, na função, no dinamismo e no sentido. Essa riqueza do inesperado constitui a possibilidade de construção de novos futuros”. (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p.287). Ademais, novas fontes de riqueza e novas razões de pobreza se estabelecem nas grandes cidades, submetendo-se a constante divisão territorial do trabalho, pois claramente se pode verificar a existência de uma conexão entre localização das pessoas e o seu nível social e de renda, ou seja, o espaço urbano é diferentemente ocupado em função das classes em que se divide a sociedade urbana (SANTOS, 1987).

É fundamental apresentar algumas das características históricas de Fortaleza com relação ao mercado de trabalho, o

qual, mesmo com o aumento do setor industrial, não foi capaz de absorver toda a demanda da População Economicamente Ativa. Ocorre, então, uma concentração no setor de serviços, que passou, por exemplo, de 46,31% da força de trabalho, em 1991, para 57,75%, em 2001. Outro dado relevante “é o aumento do setor informal, que ocupava 49,70% em dezembro de 1991, passando para 54,35% em dezembro de 1996”. (SILVA, 2004, p. 223). Nada mais óbvio, sem condições salariais, parcela significativa dos trabalhadores não pode arcar com o valor da sua moradia, que é uma mercadoria especial de produção e distribuição complexa, pois está vinculada a questões fundiárias e imobiliárias, com a terra urbanizada e ainda diretamente relacionada com os investimentos feitos na cidade pelo poder público.

4 FORTALEZA, A QUESTÃO HABITACIONAL NA CONTEMPORANEIDADE

A realidade de Fortaleza, aqui analisada, manifesta singularidades, porquanto assume um papel importante na atração de novos empreendimentos considerados prioritários pelos Governos Estadual e Municipal para impulsionar a economia, em consequência de processos econômicos, políticos e territoriais. Nessas circunstâncias, as últimas gestões municipais de Fortaleza (Ciro Gomes,¹³ Juracy Magalhães, Antônio

13 As administrações dos “Governos das Mudanças” lançaram um *marketing* dirigido para a produção de uma imagem positiva do Estado do Ceará e da sua Capital. O governador *Ciro Gomes* apoiou a produção da telenovela da Rede Globo com locações no Ceará: *Tropicaliente*, em 1994. *Tasso Jereissati* fez o mesmo com relação à novela *Meu bem-querer*, exibida em 1998, e, no seu segundo governo em 1995, o Estado foi tema da Escola de Samba Imperatriz Leopoldinense, com o samba enredo “Mais Vale Um Jegue Que Me Carregue Do Que Um Camelo Que Me Derrube [] Lá No Ceará!”. A Capital vem atraindo muitos europeus em razão da sua proximidade com o continente. Na cidade faz calor o ano inteiro; em julho, a temperatura se aproxima de 30°C, o que representa mais um motivo para explicar por que tantos visitantes são atraídos pelas suas praias ornadas de coqueiros e pelo mar verde-azulado por onde navegam os pescadores em suas jangadas. Em 2010, Fortaleza foi divulgada como uma das principais sedes para a Copa de 2014. Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/arena/fortaleza>. Acesso em: 20 abr. 2012.

Cambráia e Luizianne Lins) se pautaram nesse novo modelo de administrar, que fez opção pelo *marketing* cultural, dirigido para produção e divulgação de imagens e informes publicitários sobre a cidade, apresentada como um paraíso de belezas naturais: “a Terra onde o sol brilha 365 dias”, “Terra da Luz”, “Miami do Nordeste” e “Caribe Brasileiro”. A “Capital do Humor” com festivais e apresentações de humoristas em bares, *pizzarias* e teatros; o *réveillon* mais popular do País.

A iniciativa privada também investiu na cidade, com a construção do parque aquático, o Beach Park, edificação de hotéis com padrão internacional, como o Caesar Park Hotel, Marina Park Hotel; shopping centers em vários bairros etc. Realização de eventos como o Fortal (carnaval fora de época que acontece há vinte anos), Ceará Music, feiras e congressos internacionais (o Governo do Estado construiu em 2012 o Centro de Eventos, divulgado como o maior da América Latina). Nesse contexto, nas políticas de promoção do turismo, a produção de imagens da cidade ganha uma “dimensão econômica estratégica, para assegurar uma posição competitiva da cidade na divisão espacial do consumo turístico”. (SANCHEZ, 2003, p. 402), pois “o turismo é mais uma forma de consumo podendo ser considerado uma das mais novas formas de reprodução do capital”. (CORIOLANO; FERNANDES, 2005, p.385).

Por Fortaleza ser escolhida como sede da Copa das Confederações em 2013 e da Copa do Mundo de 2014, uma das principais áreas de intervenção do poder público foi a reforma do Estádio Castelão, que foi concluída e tornou-se a primeira arena a ser inaugurada, no dia 16 de janeiro de 2013. Encontrase em obras o Aeroporto Internacional Pinto Martins. Para a mobilidade urbana, foram construídos dois túneis na Avenida Washington Soares e, ainda, será construída a linha de VLT – Veículo Leve sobre Trilho – Parangaba-Mucuripe, que fará a ligação entre o setor hoteleiro da orla marítima e o Centro de Fortaleza. Além disso, está prevista a criação de vias exclusivas para ônibus, o BRT (*Bus Rapid Transit*), obras no terminal rodoviário do Antônio Bezerra, em construção um viaduto e um túnel no cruzamento da Avenida Engenheiro Santana Júnior

com Avenida Antônio Sales. Na Via Expressa, serão eliminados os cruzamentos existentes por meio da construção de túneis. Todas estas intervenções ligarão o parque hoteleiro local e o Terminal de Passageiros do Porto do Mucuripe ao aeroporto e à região do Estádio Castelão. Conforme constatamos, somente a divulgação das obras gerou um impacto no valor dos preços das áreas próximas ao estádio de futebol, cada vez mais almejada por construtoras, proprietários fundiários, especuladores, agentes imobiliários –, todos se mobilizam com a oportunidade de concretizar grandes negócios na “cidade do espetáculo”.

A efetivação de todas essas obras acarretará provavelmente remoções e despejos dos antigos moradores, até porque o processo de reestruturação urbana tem uma dimensão de classe social, pois quem sofre são os pobres. De acordo com o Dossiê da Articulação Nacional dos Comitês Populares da Copa: megaeventos e violação dos direitos humanos no Brasil, segunda edição, publicado em 2012, serão atingidas em Fortaleza 15 mil pessoas de várias comunidades próximas do Rio Cocó¹⁴ (Boa Vista, São Sebastião, Gavião, Do Cal, TBA), 9.422 famílias, pequena parte das quais será reassentada em conjuntos na região metropolitana. No Projeto de Melhorias Urbana e Ambiental do Rio Cocó e entorno seriam atingidas 3.500 famílias. No Projeto Vila do Mar, várias famílias já foram removidas e mais 1.434 serão retiradas. No Projeto Aldeia da Praia (Bairro Serviluz), há mais de 1.600 casas marcadas para remoção. Como acentua Harvey (2011), “a realização de novas geografias urbanas implica inevitavelmente o deslocamento e a despossessão. É o reflexo feio da absorção de capital por meio da reabilitação urbana”. (p.146).

14 No Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social (Preurbis) foram realizadas obras e ações relacionadas à urbanização e habitação, incluindo as de infraestrutura viária, sanitária e de recuperação ambiental, que envolvem a remoção e o reassentamento de famílias. A primeira etapa das intervenções foi direcionada para a Bacia do Rio Cocó – construção de 816 unidades residenciais, beneficiando as comunidades de Boa Vista, São Sebastião, Gavião, Do Cal, TBA e João Paulo II. Na Bacia do Rio Maranguapinho, o Preurbis construiu unidades habitacionais, implantou equipamentos como creches, centros de convivência e postos de saúde. Segundo a PMF, estas intervenções atingiram dezesseis bairros (dentre eles Castelão, Goibeiras, Bonsucesso, Passaré, Granja Portugal, Genibaú, João XXIII, Henrique Jorge e Mata Galinha) e geraram benefícios diretos a mais de 10 mil famílias (PMF, 2012).

Assim, é interessante observar que no capitalismo contemporâneo, um novo espaço é produzido, com base em novas exigências da acumulação, sendo colocadas demandas pelo capital para as cidades. Logo, produtividade, competitividade, renovação, reestruturação espacial e nova lógica mercantil e empresarial são os elementos da gestão urbana que marcam a cidade-mercadoria. Nessa perspectiva, para Harvey (2011), os processos de acumulação do capital não existem fora dos respectivos contextos geográficos e essas configurações são diversificadas, porquanto as produções do espaço e da urbanização constituem grandes negócios, meios de absorver o excesso de capital, pois uma parcela significativa da força de trabalho total global é empregada na construção e manutenção do ambiente edificado, e ainda quantidades de capitais associados são movimentadas no processo de desenvolvimento urbano.

A Fortaleza, que se firma como a “capital dos eventos”, tem suas particularidades quanto às desigualdades sociais e concentração de renda, pois aponta o aumento da distância entre ricos e pobres. Como consta em Bernal (2004), a razão entre a renda média dos “10% mais ricos e a dos 40% mais pobres cresce de 23,94% para 26,77% entre 1993 e 1999 [...]. O índice de Gini aumentou de 0,579 para 0,610 e 0,628, respectivamente, nos anos de 1992, 1995, 1999”. (p.99-100).

Em relatório do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos da ONU, publicado em 2012, Fortaleza¹⁵ apareceu entre as cidades da América Latina com uma das piores distribuições de renda, sendo também a que tem a menor representação do Produto Interno Bruto (PIB) municipal com relação ao PIB nacional. Em síntese, as riquezas produzidas em Fortaleza representam 0,8% do total produzido no Brasil, apesar do crescimento do PIB, que em 2008 representou quase 50% do PIB do Estado do Ceará e 74% do PIB da RMF (PMF, 2012).

15 Fortaleza é uma das cidades mais desiguais da América Latina, diz ONU. Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2012/08/fortaleza-e-uma-das-cidades-mais-desiguais-da-america-latina-diz-onu.html>. Acesso em: 3 out. 2012.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, Fortaleza era a segunda capital mais desigual do Brasil, atrás apenas de Goiânia (GO) e ocupava a penúltima posição de renda do trabalho, acima apenas de Teresina (PI), com uma renda individual média de R\$ 1.352,78. De acordo com a pesquisa, a base econômica de Fortaleza se concentrou no setor de Serviços (77,78%) e na Indústria (22,09%). Evidentemente, esses dados reforçam uma situação econômica histórica da Capital de um Estado que é um dos mais pobres do Brasil. Em síntese, esta realidade mantém a desigualdade interna da sociedade nacional e aprofunda as disparidades econômicas, sociais e regionais do País.

Esse breve cotejamento de indicadores sociais de Fortaleza ratifica as incongruências materializadas nas desigualdades sociais analisadas como processos estruturais que permeiam as relações entre Estado¹⁶ e sociedade. Corroborando Ianni (2004), em um processo de desigualdade social histórico (que vem desde a Lei de Terras de 1850 e a Abolição da Escravidão em 1888), as estruturas de dominação política, econômica e social evidenciam que os progressos da economia têm raízes na pauperização relativa e absoluta de parcelas de trabalhadores tanto da cidade como do campo em que “o desemprego e o subemprego são manifestações dos fluxos e refluxos dos ciclos dos negócios. A miséria, a pobreza e a ignorância, em geral são ingredientes desses processos”. (IANNI, 2004, p. 99). De fato, as desigualdades sociais e espaciais, como expressão da ques-

16 No Brasil, a formação econômica, social, política e cultural está incluída na dinâmica interna e externa que constituiu e consolidou o processo de modernização. De acordo com Prado Jr. (2000), este desenvolvimento foi desigual e combinado, pois o País moderno seria então o presente que se acha impregnado de vários passados, sendo permanente a tensão entre o “velho” e o “novo”. Já Martins (1994) elaborou a teoria do “poder do atraso”, pois a modernização aconteceu no marco da tradição, sendo as transformações sociais e políticas lentas e sem rupturas. Para Fernandes (1987), a “Revolução Burguesa” é um processo estrutural, que produziu transformações na economia, na sociedade, no Estado, ocorrendo desde que: - o setor agrário continuasse obsoleto, cooperando com a acumulação originária de capital; - a industrialização e aceleração do desenvolvimento econômico interno se vinculassem de forma dependente às economias centrais; - esta articulação possibilitou o crescimento das empresas multinacionais em detrimento das empresas nacionais, aumentando a dependência do País ao capital mundial e gerando o “desenvolvimento desigual”.

tão social, geradas na sociedade capitalista, têm sua gênese na contradição entre a produção coletiva e a “apropriação privada da atividade humana – o trabalho –, as condições necessárias à sua realização, e seus frutos”. (IAMAMOTO, 2001, p.16-17).

Ao capturar alguns dos indicadores históricos sobre as desigualdades sociais e espaciais com expressões da questão social em Fortaleza, cabe o registro de que a questão habitacional sempre foi marcada por moradias precárias, principalmente favelas e áreas de risco, pois “em 2002 o número de favelas já ultrapassava 614, mais 82 áreas de risco, com mais de 700 mil pessoas. [...]. O déficit habitacional de Fortaleza ultrapassaria 160 mil unidades, que corresponderiam à sexta maior demanda do país”. (BERNAL, 2004, p, 159).

Em resposta a esta realidade, em 2004, a política habitacional desenvolvida pela PMF foi baseada em cinco programas: Pró-Moradia, Habitar Brasil-BID, Melhoria Habitacional, Mutirão Habitacional e Casa Melhor. A intervenção do Governo do Estado no município de Fortaleza para o período de 2001 a 2003 ocorreu por meio do Programa Casa Melhor, direcionado para a população com renda de até três salários mínimos, constituído por cinco subprogramas: produção de habitações; urbanização de favelas com reassentamentos; urbanização de favelas; lotes urbanizados; habitações para funcionários públicos (CETREDE, 2003).

Na análise da questão habitacional nacional, um marco histórico ocorreu em 2001, com o Estatuto da Cidade, que buscou estabelecer mecanismos para combater a especulação imobiliária e garantir moradia à população, de forma democrática, e constituiu instrumentos de políticas públicas para racionalizar a estrutura fundiária e urbana dos municípios brasileiros, para integrar as atividades urbanas e rurais. Com a criação do Ministério das Cidades, da Secretaria Nacional de Habitação, da Política Nacional de Habitação, do Conselho Nacional das Cidades, do Sistema Nacional de Habitação e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, segundo o Governo Federal foi instituído um novo marco político-institucional para

o setor habitacional, com estratégias para o desenvolvimento urbano (BRASIL, 2010).

É importante contextualizar que o Estatuto da Cidade e a estruturação da Política Nacional de Habitação são resultados de lutas históricas dos movimentos sociais urbanos no País, entretanto, ressaltamos, que as lutas apenas por marcos jurídicos não asseveram conquistas reais. E ainda “o aumento dos investimentos em habitação sem a necessária mudança fundiária tem acarretado, de forma espetacular, o aumento do preço de terras e imóveis desde o lançamento do PMCMV”. (MARICATO, 2011, p.70). Evidentemente, o Estado como o agente principal da distribuição social e espacial dos equipamentos urbanos, deverá administrar as necessidades sociais pelos bens de consumo coletivo (esgoto, água, eletricidade, transportes, lazer etc.) os quais são apropriados de forma desigual e cujos custos se conectam com o processo de produção capitalista. Assim, o problema habitacional resulta de processo histórico de negação de terras a trabalhadores, no campo e na cidade, uma vez que os problemas se localizam nas cidades, mas é um equívoco tratá-los como questão urbana. “A questão é muito mais do que urbana: é urbana e rural; é local, estadual e federal; é nacional e internacional. Podemos dizer que estruturalmente a crise é muito mais uma crise na cidade do que uma crise da cidade”. (SANTOS, 2002, p. 125).

Em 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tem como propósito o crescimento econômico, o aumento dos postos de emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira. No eixo da infraestrutura social e urbana o PAC objetiva a urbanização das áreas irregulares, garantia de qualidade ambiental, arborização da cidade, construção de creches, centros de saúde, espaços de convivência, quadras esportivas e ciclovias, logo, centralidade na questão urbana no processo de superação das desigualdades sociais no país (BRASIL, 2010). Com efeito, em 2009, foi criado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com objetivo de permitir acesso a um milhão de moradias por famí-

lias com renda de até dez salários mínimos, gerando com isso mais emprego e renda por meio do aumento do investimento na construção civil, além de fortalecer a política de distribuição de renda e inclusão social (BRASIL, 2010).

É inserida na lógica da Política Nacional de Habitação que a Prefeitura Municipal de Fortaleza, em 2004, instituiu a Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor), para traçar as estratégias básicas, princípios, diretrizes e metas para a gestão da Política Habitacional em Fortaleza. A Habitafor buscou assegurar o acesso da população de baixa renda à moradia, bem como melhorar o padrão de habitabilidade, a oferta de infraestrutura a conjuntos habitacionais e a urbanização da cidade, em especial, as áreas de risco. Com quatro eixos de intervenção (nossa moradia, morar melhor, qualidade de vida e viver tranquilo), a Habitafor lançou alguns programas habitacionais, tais como: Programa de Arrendamento Residencial, Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social, Programa de Crédito Solidário, Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, Programa Habitacional de Interesse Social, Programa Habitar Brasil-BID, Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativa. Em análise de Pequeno (2010), essa fundação apresentou limites na formulação de políticas habitacionais para o enfrentamento do processo de favelização que predomina na cidade.

De acordo com dados oficiais de 2012, a PMF, na gestão da prefeita Luizianne Lins (2005-2011), seguindo diretrizes do Governo Federal, elaborou o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS) e o Plano Diretor Participativo de Fortaleza. Nesse período, foram construídas 5.201 habitações populares nos conjuntos Maria Tomásia, Jana Barroso, Rosa Luxemburgo, Bárbara de Alencar I, Turmalina, Padre Hélio Campos, Santo Agostinho, entre outros. No âmbito das ações de regularização fundiária, pelo Programa Papel da Casa, a Prefeitura entregou 5.701 unidades (PMF, 2012). Igualmente, o Programa Casa Bela, desde 2005, beneficiou 2.793 famílias com financiamento de melhorias habitacionais para

peças de baixa renda. Nestas circunstâncias, para a PMF, demandas históricas da população estavam sendo resolvidas, como as construções de casas e regularizações fundiárias das Comunidades Maravilha e Rosalina. Além disso, ocorreu considerável redução das áreas de risco em Fortaleza, que, de acordo com a Defesa Civil, diminuíram de 105, em 2004, para 89 em 2011 (PMF, 2012).

Consoante os dados do Censo de 2010 do IBGE informaram, Fortaleza possui 2.452.185 habitantes, sendo a quinta cidade mais populosa do Brasil, e concentra um déficit habitacional de 120.685 moradias. Contraditoriamente, os Bairros Praia de Iracema, Centro e Praia do Futuro II apresentam o maior número de domicílios (residenciais e comerciais) vagos. Em primeiro e segundo lugares estão os bairros Praia de Iracema e Centro no total de imóveis vagos, mesmo concentrando um número significativo de equipamentos de lazer e comércio¹⁷.

Malgrado os impactos positivos da política habitacional executada pela PMF, com parcerias entre os Governos Municipal, Estadual e Federal, é basilar registrar as incongruências, pois menos de 10%¹⁸ da demanda histórica foram atendidos. Portanto, o acesso legal à moradia ainda é negado para setores importantes da população. “No centro dessa problemática está o nó da valorização fundiária e imobiliária que ajuda a definir quem se apropria dos ganhos imobiliários e ajuda a definir também quem tem o direito à cidade, ao exílio urbano na ‘não cidade’”. (MARICATO, 2011. p.94).

17 Disponível em [http://www.defender.org.br/fortalezace-setor-imobiliario-con-
testa-dados](http://www.defender.org.br/fortalezace-setor-imobiliario-con-
testa-dados). Acesso em: 10 set. 2012.

18 O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), foi criado pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, regulamentado pelo Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009 e transformado na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Conforme o *Diário do Nordeste* de 14/3/2012 divulgou o Programa Minha Casa, Minha Vida, do Governo Federal, entregou, em 2012, somente 792 imóveis em todo o Ceará desde a sua implantação, em 2009. O número representa menos de 2% da meta programada para a primeira fase. O objetivo para o Estado era construir 51.644 unidades, mas o projeto ainda caminha a passos lentos no território cearense, mesmo com o aumento dos incentivos dos Governos Federal e Estadual. Em Fortaleza, o PMCMV entregou 232 casas no Conjunto Habitacional Santo Agostinho no Bairro Barra do Ceará (PMF, 2012).

Esta realidade confirma que a cidade é um local de moradia, trabalho, lazer etc., onde interesses antagonísticos estão em disputas, pois, de um lado, estão os usuários, e, de outro, o capital imobiliário, para o qual a cidade é um negócio de cuja exploração busca a máxima extração do lucro (mesmo que signifique deixar imóveis vazios, como foi exemplificado). Engels (1979) em seu texto clássico, escrito no século XIX, afirmou que uma sociedade na qual a grande massa trabalhadora só poderia contar senão com um salário e, portanto, exclusivamente com a soma de meios indispensáveis para sua existência e para a reprodução da sua espécie, não poderia existir sem crise de habitação. Para o autor, a questão da habitação não poderia ser resolvida sem que a sociedade estivesse suficientemente transformada para empreender a supressão do contraste que existe entre a cidade e o campo. Inserido neste processo contraditório, “enquanto existir o modo de produção capitalista será um absurdo pretender resolver isoladamente o problema da habitação ou qualquer outra questão social que afete a sorte do operário”. (ENGELS, 1979, p. 161).

Em síntese, o acesso à moradia no capitalismo é negado para setores importantes da população. E o aumento das desigualdades, da concentração de renda e da segregação espacial, entre outros, engendra a exponenciação da questão social, com consequências nefastas para os trabalhadores. Destarte, na cidade, as expressões da questão social estão imbricadas nas formas de produção e apropriação dos seus espaços, e corroborando o pressuposto apresentado por Netto de que “a ‘questão social’ é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo”. (NETTO, 2001, p.45).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nosso objetivo, com este capítulo, foi assinalar questões para a reflexão dos diferentes momentos históricos, sociais, econômicos e políticos da cidade de Fortaleza desde sua gênese às principais transformações contemporâneas no espaço urbano. Registramos o fato de que em Fortaleza diversas intervenções urbanísticas contribuíram para alterar sua imagem histórica de cidade pobre e subdesenvolvida, passando a ser vista como moderna, com infraestrutura, lazer, cultura e belezas naturais, sendo considerada um modelo dos processos contemporâneos de renovação e reestruturação espacial, que, por meio de *city marketing* local, nacional e internacional, é vendida como a “cidade dos eventos”, a exemplo da Copa do Mundo da FIFA de 2014.

Expressamos a ideia de que a Capital do Estado do Ceará continua como uma das mais desiguais do Brasil, reafirmando a contradição histórica que engendrou a relação entre modernização e pobreza, e onde conflitos e tensões se materializaram nas condições precárias de moradias, em áreas periféricas, em loteamentos clandestinos, em conjuntos habitacionais sem infraestrutura, favorecendo a ampliação e o agravamento da questão social.

De forma concreta, analisamos a cidade como espaço de realização da acumulação capitalista, assim como lugar da concentração da população consumidora e produtora de riquezas, em que são materializadas as desigualdades sociais e espaciais expressas nos múltiplos modos de morar, de trabalhar, de locomoção, de lazer, entre outros. Entretanto, não devemos esquecer que as cidades historicamente foram espaços de tensões, resistências e protestos, uma vez que *“las ciudades son el terreno donde las clases se enfrentan, donde se desarrolla la lucha de clases”*. (LEFEBVRE 1971, p.216).

Ainda como argumentamos, no Brasil, os movimentos sociais urbanos apresentam diversas reivindicações, entre elas

a Plataforma¹⁹ Nacional pelo Direito à Cidade, voltada a fortalecer a luta pela construção de cidades que garantam os direitos de todos os seus moradores; cidade que afirme o direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, à saúde, à educação, à cultura, ao trabalho e ao lazer; habitação de qualidade para todos com prioridade para a população de zero a cinco salários mínimos; cidade com trabalho e distribuição de renda; uma cidade que apoie a reforma agrária ampla, que assegure terra para quem nela vive e trabalha, e políticas agrícolas e agrárias que melhorem a qualidade de vida no campo. Do mesmo modo, destacamos que o direito à cidade “não é simplesmente o direito ao que já existe na cidade, mas é o direito de transformar a cidade em algo radicalmente diferente”. (HARVEY, 2009, p. 269).

Em razão do exposto, concluímos que, sob a égide do capital, a luta pelo direito à cidade não pode se restringir à sua legalização e às suas possibilidades de realização na sociedade capitalista. Prioritariamente, deve fortalecer a luta contra as desigualdades sociais e apontar para a construção de outra sociabilidade fundada na igualdade e na liberdade de todos e que tenha como horizonte a emancipação humana.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, ANA Maria Matos. **Fortaleza, metrópole regional**: trabalho, moradia e acumulação, Fortaleza: EDUECE, 2010.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DOS COMITÊS POPULARES DA COPA. **Dossiê Megaeventos**

e Violação de Direitos Humanos no Brasil. 2012. Disponível em: <http://apublica.org/wp-content/uploads/2012/01/DossieViolacoesCopa.pdf>. Acesso em: 10 set. 2012.

19 Fórum Nacional de Reforma Urbana. O Direito à cidade. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/plataforma-fnru/o-direito-a-cidade.html>. Acesso em: 10 set. 2012.

ASSARÉ, Patativa do. **Cante lá que eu canto cá**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

AZEVEDO, Otacílio de. **Fortaleza Descalça**. 2. ed. Fortaleza: UFC/Casa José de Alencar, 1992

BARREIRA, Irllys A.F. Preservar a cidade: o centro como patrimônio cultural. In: AGUIAR, ODÍLIO Alves et al. (Org.). **Olhares contemporâneos: cenas do mundo em discussão na universidade**. Fortaleza. Edições Demócrito Rocha, 2001.

BERNAL, Cleide. **A metrópole emergente** – A ação do capital imobiliário na estruturação urbana de Fortaleza. Fortaleza: Editora UFC – Banco do Nordeste do Brasil, 2004.

BRAGA, Elza M.F. **Os labirintos da habitação popular** – conjunturas, programas e atores. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília.2010.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 5. ed. São Paulo: Editor Contexto, 2001.

_____. Uma leitura sobre a cidade. In: **Cidades**. Grupo de Estudos Urbanos – GEU. Vol.1, n.1. Presidente Prudente, 2004.

CARVALHO, Jáder de. **Aldeota**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2003.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A questão social no Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

CETREDE – Centro de Treinamento e Desenvolvimento – **Delineamento da Política Habitacional de Interesse Social** – PHIS do Município de Fortaleza. Fortaleza: 2003. (Digitado).

COPA2014. Disponível em: <http://www.copa2014.gov.br/pt-br/arena/fortaleza>. Acesso em: 20 abr. 2012.

CORIOLOANO, Luiza Menezes Teixeira; FERNANDES, Laura Mary Marques. Turismo ações e contradições da realidade cearense. In: SILVA, José Borzacchiello da; CAVALCANTE, Tércia Correia. et. al. **Ceará: um olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

COSTA, Liduina Farias Almeida da. **O sertão não virou mar: Nordeste, globalização e imagem pública da nova elite cearense**. São Paulo: Annablume: Universidade Estadual do Ceará, 2005.

CUNHA, A. M. **Representação social do legal e do legítimo**. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 1996.

_____. **A cidade no capitalismo e a lógica da especulação imobiliária em Fortaleza**. Fortaleza. Anais do XIII ENPESS. Juíz de Fora/MG. 2012. CD-ROM.

ENGELS, Friedrich. A situação da classe operária na Inglaterra. In: FERNANDES, Florestan. **K. Marx, F. Engels**. São Paulo: Ática, 1983.

_____. Contribuição ao problema da Habitação. In: **Obras Escolhidas**. Karl Marx Friedrich Engels. Volume. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omêga, 1979.

DEFENDER. Defesa Civil do Patrimônio Histórico. Fortaleza/CE - **Sector imobiliário contesta dados**. Disponível em: <http://www.defender.org.br/fortalezace-setor-imobiliario-contesta-dados>. Acesso em: 10 set. 2012.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder** - formação do patronato político brasileiro, v. 2. 4. ed. São Paulo: Editora Globo, 1977.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. O Direito à cidade. Disponível em: <http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/plataforma-fnru/o-direito-a-cidade.html>. Acesso em: 10 set. de 2012.

GONDIM, Jane. **Desconcentração de serviços de alto nível em Fortaleza**. Banco do Nordeste do Brasil. Fortaleza, Série BNB Teses e Dissertações n° 22. 2011.

GUERRA, E., et al. A questão urbana e a produção acadêmica do Serviço Social brasileiro em foco. In: **Temporalis**, Local de publicação (editar no plugin de tradução o arquivo da citação ABNT), 2, nov. 2012. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/3132>. Acesso em: 22 nov. 2012.

HARVEY, David. **O enigma do capital**: e as crises do capitalismo. Tradução João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos Cadernos NAEA**, v.12, n. 2, p. 269-274, dez. 2009. Disponível em <http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/viewFile/327/513>. Acesso em 10 maio 2012.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. A questão social no capitalismo. In: **Revista Temporalis**. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, nº 3, Brasília: ABEPSS, 2001.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo2010>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

IANNI, Octavio. **A ideia do Brasil Moderno**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

JORNAL DIARIO DO NORDESTE. Minha Casa Minha Vida: apenas 792 unidades entregues no Ceará. 14/03/2012. Disponível em <http://diariodonordeste.globo.com/noticia.asp?codigo=336321&modulo=966>. Acesso em: 10 set. 2012.

JORNAL O GLOBO. Fortaleza é uma das cidades mais desiguais da América Latina, diz ONU. Disponível em: <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2012/08/fortaleza-e-uma-das-cidades-mais-desiguais-da-america-latina-diz-onu.html>. Acesso em: 3 out. 2012.

JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota. **Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza** (1945-1960). 2. ed. São Paulo: Annablume, 2003.

LEFEBVRE, Henry. **De lo rural a lo urbano**. Tradução de Javier González - Pueyo. Barcelona: Impreso em Lito-Fisán. Piquet, 1971.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

_____. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. 4. ed. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

MARTINS, José de Souza. **O Poder do Atraso**: ensaios de Sociologia da História Lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

MARX, Karl. **O Capital**. - Livro I - O processo de produção do capital. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

MARX, K. & ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. São Paulo. Editora: Hucitec, 1987.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a respeito da 'questão social'. In: **Revista Temporalis**.

Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2, nº 3, Brasília. ABEPSS, 2001.

OLIVENOR, José. “Metrópole da fome”: a cidade de Fortaleza na seca de 1877-1879. In: SOUZA de Simone & NEVES, Federico de Castro (Org.). **Seca**. Fortaleza: História e Cotidiano. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2002.

PEQUENO, Renato. Ilegalidade urbana na Região Metropolitana de Fortaleza: Zonas Especiais de Interesse Social como alternativa de solução. In: BÓGUS, Lucia (Org.). **Da irregularidade fundiária urbana à regularização**: análise comparativa Portugal-Brasil. São Paulo: DUC, 2010.

PESSOA, Fernando. **Obra Poética**. Rio de Janeiro, Editora Nova Aguilar, 1990.

PONTE, Sebastião Rogério. **Fortaleza Belle Époque** – Reformas Urbanas e controle social (1860-1930). Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha: Multigraf Editora, 1993.

PRADO Jr. Caio; FERNANDES, Florestan. **Clássicos sobre a revolução burguesa**. São Paulo: Expressão Popular, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. **Juntos construindo a Fortaleza Bela**. 2005-2011. Fortaleza, 2012. DVD.

SANCHEZ, Fernanda. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2003.

SANTOS, M; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: Território e sociedade no início do século XXI, 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SANTOS, M. **O País distorcido**: O Brasil, a globalização e a cidadania. São Paulo: Publifolha, 2002.

_____. **A urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

SILVA, José Borzacchiello da. Sinopse de uma geografia urbana de Fortaleza. In: CHAVES, Gylmar, et al.(Org.). **Ah, Fortaleza!** 1880-1950. Fortaleza: Terra da Luz Editorial, 2006.

_____. A cidade contemporânea no Ceará, In: SOUZA, Simone de (Org.). **Uma nova História do Ceara**. 3. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

_____. **Quando os incomodados não se retiram**: análise dos movimentos sociais em Fortaleza, Fortaleza: Multigraf Editora, 1992.

SILVA FILHO, Antonio Luiz Macedo. **Fortaleza** – imagens da cidade. Fortaleza, Museu do Ceará/Secretaria da Cultura e Desporto do Estado do Ceará, 2001.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A questão cidade-campo: perspectivas a partir da cidade. In: SPOSITO, M. E. B.; WHITACKER, A. M. (Orgs.). **Cidade e Campo**: relações e contradições entre urbano e rural. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

TAVARES, Neíse F. Silva. As relações sociais e o serviço social no Ceará 1950/1960. In: BEZERRA, Leila Maria Passos de Souza Bezerra; COSTA, Liduina Farias Almeida da Costa; PIO, Maria da Conceição. **Fragmentos do Passado e do Presente**: 60 anos de Serviço Social no Ceará. Fortaleza: EdUECE, 2010.

TRABALHO, QUESTÃO SOCIAL E SOCIABILIDADE CAPITALISTA: os sentidos da atividade remunerada para a mulher egressa do Instituto Penal Feminino Desembargadora Auri Moura Costa do Estado do Ceará.

Diana Vanessa Pereira

Erlênia Sobral do Valle

Frederico Jorge Ferreira Costa

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo condensamos o resultado de discussões e estudos realizados no Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da Universidade Estadual do Ceará (MASS/UECE). Partimos de parte dos dados coletados na pesquisa desenvolvida no ano de 2011 com mulheres presidiárias em progressão de regime¹ semiaberto assistidas pelo Núcleo de Assistência ao Presidiário e Apoio ao Egresso (NAPAE) da Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado do Ceará (SEJUS-CE), os quais tiveram sua inteligibilidade explicitada pela totalidade histórico-social regida pelos movimentos do

1 Conforme a Lei de Execução Penal (Lei 7.210/84), a progressão de regime criminal será executada de forma progressiva com a transferência para um regime menos rigoroso. Esta deverá ser determinada pelo juiz, quando o/a preso/a tiver cumprido pelo menos um sexto da pena no regime anterior e ostentar bom comportamento carcerário, comprovado pelo diretor da unidade prisional.

capital. Nossa pesquisa de campo foi realizada após aprovação do Projeto de Pesquisa ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual do Ceará, CEP/UECE.

Nosso estudo possui natureza quantitativa e qualitativa. Procuramos analisar os dados buscando qualificar a exposição da pesquisa. Empregamos as seguintes técnicas de pesquisa: levantamento documental, entrevista semiestruturada e observação participante.

Na atualidade, a mulher possui expressiva participação no mercado de trabalho e em diversas esferas sociais. Os dados² sobre a presença feminina na sociedade brasileira refletem mudanças importantes relacionadas ao crescimento da escolarização e ao ingresso em alguns ramos de atividade que, até então, eram campos exclusivamente masculinos. Ainda é muito presente, no entanto, a desigualdade social vivenciada pelas mulheres, em particular, pelas trabalhadoras que precisam vender a força de trabalho.

Na estrutura de empregos, as mulheres enfrentam desigualdades salariais em comparação com os homens e ainda é predominante o número de desempregadas³. Dessa forma, elas se tornam um público-alvo constante de políticas sociais. Estas políticas se materializam nos contornos dos padrões de proteção social, cujos desdobramentos e respostas às expressões multifacetadas da questão social⁴ no capitalismo se fundamentam nas relações de exploração do capital sobre o trabalho.

Ante as desigualdades sociais, as mulheres da classe trabalhadora também sofrem, consideravelmente, os reflexos das precárias condições de vida e, assim, enquadrar-se nos pa-

2 IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Mensal de Emprego 2003-2011.

3 Segundo dados do IBGE (2003-2011), a população feminina desocupada, em 2011, que era de 825 mil mulheres, estava na faixa etária de 25 a 49 anos, ou seja, representa a população em idade ativa. Em 2003, as mulheres pertencentes a esta faixa etária correspondiam a 49,3% da população feminina desocupada. Em 2011, este percentual passou para 53,7%.

4 Representa o conjunto das desigualdades sociais e lutas sociais, produzidas e reproduzidas na dinâmica contraditória das relações sociais, atingindo seu ápice em tempo de Capital fetiche (IAMAMOTO, 2011).

drões de vida aceitáveis pela sociedade hodierna torna-se tarefa desafiadora.

Como mostram pesquisas⁵ oficiais, a cada ano, aumenta o número de mulheres que cometem algum delito. Estas incorporam substancialmente o quantitativo nas delegacias e prisões brasileiras. Tal fenômeno também repercute no Ceará, onde está situada a única penitenciária feminina do Estado, o Instituto Penal Feminino Desembargadora Auri Moura Costa. De acordo com o relatório final do Grupo de Trabalho Intermunicipal Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino (BRASIL, 2008), articulação entre Ministério da Justiça e Secretária Especial de Políticas para as Mulheres, durante os anos de 2000 a 2006, verificou-se um aumento de 53,36% do número de encarceradas no Brasil. Em 2005, havia na região Nordeste, um total de 2.048 presas, no sistema penitenciário e, em 2006, esse total foi elevado para 2.149. O Estado do Ceará apresentou um grande aumento da população feminina no sistema penitenciário, a qual passou de 390 presas, em 2005, para 431, em 2006.

Os presídios possuem uma “triste realidade”, no entanto existem algumas iniciativas de reintegração social vinculadas à religião, à educação e ao trabalho. No caso do Estado do Ceará, segundo observamos, na maioria das vezes, quando o indivíduo retorna ao convívio social, os condicionantes que o fizeram ingressar na vida do crime continuam. Assim, a liberdade favorece contato com a cruel dualidade: manutenção da sobrevivência e enquadramento nos padrões sociais aceitos. Ao atentarmos para essas contradições, optamos por estudar a situação das mulheres assistidas pelo NAPAE, percebendo os impactos e sentidos da atividade laboral nas suas vidas.

Neste capítulo, expomos o estudo por via das categorias que compõem a substância do nosso objeto, expressa didaticamente em quatro momentos, conforme expresso nas seções a seguir: recuperamos inicialmente a discussão trabalho e socia-

5 O Ministério da Justiça, por meio do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (InfoPen), em 2005, o número de mulheres reclusas era 20.264; em 2006, passou a 23.065; em 2007, 25.830; em 2008, o número era de 28.654; e, em 2009 chegou a 31.401 (BRASIL, 2008).

bilidade, evidenciando o caráter do trabalho como o elemento fundante da sociabilidade humana e ainda suas particularidades na sociedade capitalista. No segundo momento, tratamos da gênese, historicidade e concepções teóricas da questão social, transversalizando o debate dos teóricos franceses sobre uma nova questão social. No terceiro, descrevemos a gênese e historicidade das prisões, articulando a evolução do cárcere e o desenvolvimento do capitalismo. Posteriormente, exibimos dados parciais da pesquisa e análises realizadas. Finalmente, nossa reflexão sobre a atividade laborativa como estratégia de reintegração social, trazendo os avanços e limites no processo de retorno ao convívio social das presidiárias.

É importante destacarmos, embora não seja nosso foco de estudo, o fato de existir uma polêmica acerca do conceito de reinserção social, reintegração social e ressocialização para presidiários/as. Todos estes termos, no entanto, estão nos limites da lógica de reforma social, vinculada ao imediato e focalizados no indivíduo e não discorrem sobre as contradições próprias da ordem social do capital.

2 TRABALHO E SOCIABILIDADE CAPITALISTA

Ao nos debruçar sobre uma política que busca relacionar questão social e trabalho no campo judiciário, sentimos a necessidade de recuperar a historicidade destas categorias, delineando as manifestações da realidade do sistema penitenciário a partir da categoria trabalho.

Na sociedade contemporânea, o conjunto das atividades humanas, tanto o trabalho como as diversas formas de práxis, tendem a se converter em meios de valorização do capital. Noutros termos, o capital possui a capacidade de imprimir tanto às relações dos homens com a natureza como entre si a característica de trabalho abstrato.

Lessa (2002) pontua uma evidente diferença entre trabalho concreto e trabalho abstrato. Como afirma, o trabalho concreto é a atividade pela qual o homem transforma a natureza, sendo o fundamento do ser social, enquanto a forma abstrata é a atividade humana subsumida ao capital e vinculada à produção de mais-valia. Sobre este ponto, Mészáros (2002, p.71) promoveu discussão importante no que denomina mediações de primeira e segunda ordem. As primeiras possuem como característica a preservação das funções vitais para reprodução social e individual, realizando-se no intercâmbio do homem com a natureza. As de segunda ordem, ou mediações secundárias, correspondem ao período de constituição do sistema capitalista.

Cabe ressaltar o fato de que as mediações de segunda ordem possuem características peculiares. Como cita Antunes (2002), há nelas elementos significativos como a dissociação e alienação entre trabalhador e os meios de produção, e personificação dos operários como trabalho abstrato, estabelecendo relação de dependência ao capital.

Este debate torna-se relevante, pois explicita como na atualidade o trabalho, fundamento do ser social e modelo de toda práxis, é sempre mais subsumido pelo capital, o que torna alienado o conjunto das atividades presentes na sociabilidade burguesa.

Na perspectiva de Marx (2003), o trabalho alienado permitiu a separação do trabalhador do seu objeto do trabalho, o alheamento do processo de produção, o estranhamento com o gênero humano e a ruptura com os outros seres humanos. O homem não mais se identifica com aquilo que produz; aparece como algo exterior. Desta forma, o homem somente se sente livre quando realiza suas necessidades fora da sua atividade produtiva, ou seja, aquelas que o aproximam do mundo animal (esfera biológica) como, por exemplo, comer, beber e procriar. Também Marx percebe que, com suporte nessas considerações, o homem não se reconhece em sua vida genérica e como homem, ou seja, está totalmente apartado do outro.

Com efeito, o trabalho, sob a égide do metabolismo social do capital, assim como o conjunto das atividades humanas não obrigatoriamente ligadas diretamente ao metabolismo com a natureza, assumem uma forma assalariada, abstrata, feticizada e estranhada, haja vista a necessidade imperiosa de produzir valores de troca para a reprodução ampliada do capital. Portanto, é preciso levar em consideração a natureza alienada, e muitas vezes precarizada, das atividades remuneradas das egressas do sistema prisional, que as continua aprisionando em contextos opressivos e degradantes. Noutras palavras, a condição feminina das egressas do sistema prisional precisa ser pensada no contexto da sociabilidade burguesa.

De acordo com Carrasco e Petit (2012), desde a segunda metade do século XX, a inserção das mulheres no mercado de trabalho cresceu constantemente. Em 2007, um bilhão e duzentos milhões de mulheres trabalhavam em todo o mundo, chegando a 46% dos assalariados. Nos Estados Unidos, no final de 2009, depois de um ano de recessão, as mulheres quase ultrapassam os homens na força de trabalho, pela primeira vez na história. Na Europa, elas passaram de 30% da força de trabalho nos anos de 1960, para 43%, hoje. Nos países do leste da Ásia, há 83 mulheres para cada 100 homens no mercado de trabalho.

Essa “proletarização” da mulher ou “feminização dos assalariados” intensa após a Segunda Guerra Mundial, segundo o texto ora indicado, foi uma das principais fontes dos extraordinários lucros capitalistas do último *boom*, antes da explosão da crise em 2008. Isto trouxe algumas conquistas, como o aumento percentual de mulheres na escola, entretanto:

Essa incorporação massiva da mulher à produção e à escola é pré-condição para sua libertação, mas paga bem caro por isso: há mais mulheres assalariadas e educadas, mais advogadas, médicas e jornalistas, mas também mais mulheres desempregadas, com trabalhos precários (na Europa ocupam 80% dos trabalhos em tempo parcial) e com menores salários (em média ganham

27% menos, enquanto se generaliza a dupla exploração por sua condição de trabalhadoras e mães). A conclusão é simples: as mulheres são 70% dos pobres do mundo mesmo representando quase a metade da força de trabalho. (CARRASCO; PETIT, 2012, p. 20).

Numa perspectiva mais ampla, levando em consideração as contradições inerentes ao modo de produção capitalista, a criminalidade é uma das determinações da condição feminina no capitalismo. Como indicam Carrasco e Petit:

A dissolução da família, sem qualquer alternativa estatal que a substitua - restaurantes, creches, lavanderias coletivas - em meio à crise da educação e saúde pública, cria situações sociais alarmantes: os filhos ficam largados à sua própria sorte; as mães sozinhas devem responder pela educação e manutenção dos filhos; aumenta a incidência de gravidez entre as adolescentes, que abortam correndo risco de vida; as crianças ficam sob os cuidados dos avós - ou da avó - e é provável que não se saiba quem é o pai. A degeneração social se traduz no aumento do consumo de drogas e na violência doméstica contra a mulher, enquanto que o tráfico de mulheres passa a ser a terceira atividade mais rentável do mundo, depois do tráfico de drogas e armas. (2012, p. 21).

Assim, o acirramento da desigualdade social acarreta o aumento da pobreza, criminalidade e violência, desemprego, fome e outras expressões da questão social evidenciadas na lógica capitalista. Inevitavelmente, a concentração de riqueza atinge tanto homens como mulheres, pois está enraizada na classe social. Urge, no entanto, atentarmos para o fato de que a divisão sexual do trabalho é um dos eixos fundamentais da sociedade patriarcal, assim como da divisão social do trabalho

na sociedade regida pelo capitalismo. Conforme sinaliza Ferreira (2010), esses eixos estruturam a dupla exploração das mulheres, no interior da família e como parte integrante da classe trabalhadora.

Em pesquisa desenvolvida no IPF, consoante apreende Moura (2005), a precariedade do trabalho e o desemprego estrutural são os principais fatores para a inserção das mulheres no mundo do tráfico de drogas. Tal fato é percebido pelas reclusas como uma forma de oportunidade de atividade remunerada, capaz de propiciar a superação da difícil situação financeira que afeta não só as próprias vidas, mas também a do grupo familiar. Segundo a pesquisadora identificou, mais de 47% das mulheres encarceradas se envolveram no negócio por estarem desempregadas e necessitarem de meios para prover o sustento para família. Ademais, 94,8% são mães e 84,6% têm filhos na faixa etária de zero a 17 anos; 82,1 % são provedoras.

Como identificamos no processo investigativo, as perspectivas da política social no campo judiciário, ainda que expressem avanços num patamar de humanização quanto aos processos de punição, não revelam as contradições sociais em que se realizam, neste caso, ainda mais agravadas pela atividade remunerada alienada, praticamente sem horizonte de aprendizado ou condição de inserção no mercado. Portanto, o uso genérico do termo trabalho nestas políticas geralmente se expressa muito mais no potencial disciplinar da atividade como processo educativo para uma suposta condição de ressocialização.

3 O DEBATE SOBRE A QUESTÃO SOCIAL: gênese, história e concepções teóricas

A população carcerária do Estado do Ceará, segundo dados do Sistema de Informações Penitenciárias, de julho de 2011, era de 17.126 mil pessoas. Destes, 16.267 são homens e 859 mulheres. Somente no Instituto Penal Feminino Desembargadora Auri Moura Costa, no mês de julho de 2011, estavam presas, em regime fechado, cerca de 560 mulheres. Destas, onze aguardavam progressão de regime e liberação para exercerem atividade remunerada externa.

O relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino analisa dados nacionais das mulheres encarceradas e destaca que o perfil destas, em sua maioria, é de jovem, mãe solteira, afro-descendente e, na maior parte dos casos, condenada por envolvimento com tráfico de drogas, mas não ocupam na estrutura do tráfico posição principal. Antes de serem presas, moravam com seus/suas filhos/as e mãe. Após encarceramento, poucas recebem visita na unidade prisional e seus/suas filhos/as passam a viver sob a tutela de avós maternos (BRASIL, 2008).

O mundo de hoje diferencia-se daquele da segunda metade do século XX. Imediatamente, poderemos experimentar a ideia de “mundo novo”, no entanto, esta ofensiva do capital engendrou, em escala mundial, o aumento do contingente de desempregados, subempregados, empregados precarizados e a potencialização da questão social.

Embora a expressão questão social não tenha sido utilizada pelo universo marxiano, consoante identificamos nos estudos de Marx, os processos sociais que ela traduz se encontram no cerne das suas análises da sociedade capitalista.

De acordo com Netto (2001), a expressão “questão social” passou a ser divulgada na terceira década do século XIX por críticos da sociedade e filantropos situados nos mais diversos espaços do cenário político. A partir da segunda meta-

de do século XIX, passa, paulatinamente, para o discurso do pensamento conservador. Nesse contexto, a Revolução de 1848 torna-se um marco. Sobretudo, as análises de Marx sobre a “lei geral da acumulação capitalista” desvendam que

[...] o desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a “questão social” – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social”; esta não é uma seqüela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica do capital tornando potência social dominante. A “questão social” é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando-se o segundo. (NETTO, 2001, p. 45).

Paulatinamente, a questão social desassocia-se da estrutura histórica determinada e naturalizada, tanto no âmbito do pensamento conservador laico quanto no do confessional. Para os estudiosos laicos, as manifestações da questão social são vistas como consequência da sociedade moderna, ou seja, burguesa, cuja intervenção vislumbra uma reforma (aspecto específico da escola sociológica de Durkheim). No caso do pensamento conservador confessional, expressado pela Encíclica do Papa Leão XIII, denominada *Rerum Novarum* de 1891. Referido documento enfatiza a relação intrínseca entre a Igreja e a questão social.

É importante destacar que sob a perspectiva sociológica, na tradição de Durkheim, como “disfunção” ou “ameaça”, a ordem e a coesão social têm expressão notória na Escola Francesa. É, ainda, apresentada como uma nova questão social, resultante da “inadequação dos antigos métodos de gestão do social”, produto da crise do Estado-Providência e da crise da sociedade salarial.

Como cita Rosanvallon (1998) a expressão “questão social” foi criada no fim do século XIX, e refere-se às disfunções

da sociedade industrial emergente. Diante da conjuntura social, o Estado de Providência se apresentou como possibilidade ante a insegurança social. Ao fim dos anos de 1970, a sociedade vivencia um aumento do desemprego e para o autor novos contextos emergem estabelecendo o surgimento de novas formas de pobreza. Assim, propõe o estudo destas manifestações da nova questão social e a forma de resolvê-la.

A questão social se desloca da análise global do sistema para uma abordagem que focaliza o segmento vulnerável da sociedade, representada pelo desemprego de longa duração, novas formas de pobreza, desamparo e aumento da exclusão. Rosanvallon (1998) menciona dois problemas: a desestabilização geral da condição salarial e a questão da classe média.

Na tentativa de buscar um novo relacionamento entre emprego e Estado-Providência, surge a expressão inserção social, cuja finalidade é vincular direitos sociais e obrigações morais, experimentar novas formas de oferta pública de trabalho; associar indenização e remuneração; criação de um espaço entre emprego assalariado e atividade social.

Em 1988, surge a Renda Mínima de Inserção (RMI), uma espécie híbrida de benefício assistencial e auxílio da seguridade social. A RMI não pertence nem à forma tradicional da assistência social nem ao registro clássico da proteção social. Assim, o Estado-Providência não pode se limitar a distribuir pagamentos e administrar regras gerais. É preciso que ele se torne um Estado-serviço, cujo objetivo é fornecer meios para que os indivíduos mudem o curso das suas vidas e superem a ruptura.

Conforme conclui Rosanvallon (1998), o futuro do Estado-Providência convida para uma reinvenção, como também para reavaliar valores e métodos do progresso social. O Estado-Providência, historicamente, circunscreve-se num reformismo baseado em despesas e em medidas universais. Atualmente, na compreensão do autor o Estado não pode fazer tudo, e, urge restaurar maior continuidade entre a ação individual e ação coletiva.

Seguindo a lógica explicitamente durkheimiana, Castel (2010, p. 30) define questão social como “uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura”. Para este autor, a expressão questão social foi nomeada pela primeira vez nos anos de 1830, com o advento do pauperismo. Naquele momento, ocorreu a tomada de consciência das condições de vida das populações, as quais eram, concomitantemente, agentes e vítimas da Revolução Industrial.

Castel analisa a situação salarial afetada pelo desemprego, instabilidade nos pontos de trabalho, inadequação dos sistemas de proteção, multiplicação dos supranumerários e não empregáveis ou empregados precarizados. Demarca a situação aleatória do futuro. Contextualiza a condição assalariada durante muito tempo como uma das situações mais incertas e indignas, pois uma pessoa se tornava assalariada quando possuía apenas a força dos seus braços. Estar na condição de assalariado era encontrar-se sob o domínio da necessidade.

Castel (2010), ademais, assinala os anos de 1960 como base de entendimento da sociedade salarial moderna. Apresenta características sócio-históricas da condição de assalariado que ameaçam fratura nas sociedades contemporâneas, tais como primazia da precariedade, da vulnerabilidade, da segregação, da desfiliação e exclusão. Em seus estudos, o autor tratará e o uso do termo desfiliação ao excluído.

O Estado, especificamente o Estado Social, constitui na articulação entre mercado e trabalho, mas Castel (2010) evita falar de Estado-Providência, pois a pretensa dependência deste último contrapõe sua defesa da autonomia operária.

Articula seu pensamento naquilo que denomina lenta emergência de uma nova formulação da questão social: a questão do livre acesso ao trabalho, que se impõe no século XVIII. A promoção do livre acesso ao trabalho encerra um ciclo de mudanças conflitivas, pondo fim a qualquer entrave que possibilitava o advento de uma condição salarial.

Assim, o entendimento dos teóricos da Escola Francesa que defendem o estabelecimento, na atualidade, de uma nova questão social, evidencia modificações nas concepções no âmbito das relações entre classes e o Estado. Este cenário é marcado, sobretudo, no atual contexto sócio-histórico de crise dos padrões de regulação estatal e à difusão do neoliberalismo com seu discurso de desresponsabilização do Estado.

Neste ponto, são instituídas novas condições e matizações da questão social. Diferentemente do tratado pelos defensores da “nova questão social”, na ótica de Pastorini (2010), as manifestações concretas e imediatas da “questão social” têm como contraface a lei geral da acumulação capitalista desenvolvida por Marx em *O Capital*. Assim, “diferentes estágios capitalistas produzem distintas expressões da “questão social”, cita a autora. Como percebe, Castel e Rosanvallon atribuem à questão social uma visão des-historicizada, des-economizada e des-politizada.

Pastorini (2010) não desconsidera os novos elementos integrantes da realidade social, porém estes tratam de novas expressões da mesma “questão social”, entendendo que os traços originários desta não foram superados.

Consoante conclui a autora, a “questão social” no capitalismo não é única; pelo contrário, ela assume expressões particulares, depender das peculiaridades de cada formação social e da forma de inserção de cada país na ordem da lógica capitalista. A novidade consiste no modo como esta se expressa a partir dos anos 1980 que produzem, além do aumento da pobreza, uma desestabilização dos trabalhadores outrora estáveis e, conseqüentemente, uma perda dos padrões de proteção social.

Portanto, nesta linha de debate, concordamos também com Netto (2001, p. 48), no tocante à existência da “velha questão social” que, nos marcos do capitalismo, se reconfigura ante os novos condicionantes, mas conserva, substancialmente, seus aspectos constitutivos. Logo, a globalização do capital também globaliza a questão social.

4 PRISÕES: determinações históricas

Na compreensão do desenvolvimento das prisões como punição, é importante perceber que esta surge em determinado contexto histórico, isto é, a institucionalização da prisão como forma de sanção penal⁶ ocorre na emergência e consolidação do modo de produção capitalista.

Na Antiguidade, não existia nenhum código que regulamentasse a sociedade, e a prisão não era compreendida como pena. Seu objetivo era apenas enclausurar aqueles que seriam submetidos a castigos corporais ou à morte. Também haviam cadeias ou presídios, nem uma arquitetura apropriada para o cárcere. Com a evolução social, surgem as grandes regulamentações, dentre elas a Lei de Talião.⁷ Referida lei limitava a reação à ofensa a um dano idêntico praticado pelo infrator.

A pena era sempre imposta ao corpo do condenado, ou seja, por meio dos castigos corporais (mutilação) e morte (na fogueira, por enforcamento, por apedrejamento e outras). Além disso, a execução da pena era, tradicionalmente, pública, para que os membros da comunidade tomassem como exemplo e evitassem transgredir a lei. Conforme Foucault (1987), os criminosos eram punidos em suplícios. O corpo era supliciado, esquartejado, amputado, exposto vivo ou morto; tudo se tornava espetáculo para o povo. Mas, o suplício variava conforme a classe e a natureza do crime.

O processo de desenvolvimento do capitalismo se deu de forma lenta e complexa, com a organização social anterior: sociedade feudal. Este modo de organização política e social tem base na agricultura de subsistência, no trabalho servil e comercialização de produtos por troca.

No auge da Idade Média, na Europa, a sociedade estava pulverizada por feudos que constituíam unidades econômicas, sociais e políticas regidas por uma relativa autonomia. Os feudos eram governados pelos senhores feudais que mantinham,

6 Espaço de cumprimento da pena privativa de liberdade.

7 Olho por olho, dente por dente.

entre si, relações hierárquicas de nobreza. Ao senhor feudal cabia, além da posse da terra, o poder sobre aqueles que nela habitavam.

Entre os séculos XI e XIV, com o aumento populacional, o feudalismo inicia seu processo de desintegração, assim como novas exigências de consumo por parte dos nobres, o que determinou a necessidade do aumento da sua renda e, desta forma, gradativamente, intensificou-se a exploração da massa camponesa.

Com tal exploração exacerbada, eclodem vários protestos por parte dos servos, resultando em numerosas revoltas, expulsão das terras e fugas para as cidades. Não mais os campos, mas, sobretudo as cidades, representavam o desenvolvimento da atividade econômica. Assim, milhares de trabalhadores expropriados se convertem em mendigos, vagabundos, às vezes bandidos, em geral, numa multidão de desempregados.

As dificuldades econômicas assolavam toda a Europa e, no campo sociopolítico, apresentava-se a burguesia comercial. Com o crescimento da burguesia nas cidades, o meio urbano começou a atrair, além dos camponeses, a sociedade feudal. Politicamente, a crise resulta no fortalecimento da autoridade real e unificação de Estados nacionais.

Ao fim da Idade Média, a realeza, apoiada pela burguesia mercantil, consolidou seu poder de governo. Nasce, sobretudo, a teoria da soberania real, representada pelo Estado. Ademais, no decorrer do século XVIII, a Europa Ocidental experimentou uma grande modificação no setor da produção, dos avanços das técnicas de cultivo e da mecanização das fábricas. Assim, esta Revolução Industrial foi preponderante para ascensão do capitalismo (FAUSTINO, 2008).

Paulatinamente, a problemática da população na miséria passa a ser enfrentada por via da instituição das casas de correções, que deveriam fornecer trabalho⁸ aos desempregados, ou obrigar a trabalhar quem se recusasse a fazê-lo.

8 O termo trabalho é utilizado pelos autores que trataram historicamente da evolução das prisões a partir da ótica do trabalho abstrato, citado inicialmente neste capítulo.

Na Inglaterra, a Lei dos Pobres⁹ organizava o auxílio público aos desvalidos. A legislação passou a reprimir todo indivíduo sem trabalho ou ocupação. Foi em Bridewells que surgiu a primeira Casa de Correção ou Casa de Trabalho. O trabalho forçado nas casas de correções era direcionado para dobrar a resistência da força de trabalho e levá-la a aceitar as condições que possibilitassem atingir o patamar máximo de extração da mais-valia.

O quadro de pobreza e de miséria que acompanhou a transição da sociedade, do regime feudal para o capitalista, na Europa, resultou no aumento da criminalidade. Contudo, a pena de morte que, fatalmente, exterminaria milhares de transgressores da lei, começava a perder valor ante a necessidade da sua força de trabalho.

Neste contexto, surgem as primeiras prisões, não mais como espaço de custódia, porém como locais de cumprimento da pena, quase sempre associada ao labor. Conforme Foucault (1987), a prisão surge fora do aparelho judiciário. Nesse caso, o cárcere era usado como um local de retenção provisória e a prisão não era adotada como pena.

Somente a partir dos séculos XVII e XVIII, sob a influência das ideias iluministas e depois dos reformadores do século XIX, foi que se instituiu o cárcere (MELOSSI, 2010).

Surgem, então, projetos de reforma do sistema penitenciário, especificamente na Europa e nos Estados Unidos. No século XVIII, na Colônia da Pensilvânia, com a construção da primeira prisão dos EUA, desenvolveu-se o chamado Sistema Filadélfico. Nele, determinados presos permaneciam completamente isolados em uma cela, sem qualquer contato com os demais presos e eram obrigados a rezar. Em 1818, no Estado de Nova York, origina-se o Sistema Auburn, o qual impunha ao preso a atividade laborativa dentro da cela ou fora dela, durante o dia, e o isolamento total à noite. Adotado em quase todas

⁹ Estabelecia obrigação do socorro aos necessitados, assistência pelo trabalho, taxa cobrada para o socorro aos pobres e responsabilidade das paróquias pela assistência de socorros e de trabalho.

as prisões daquele país, este sistema parecia o mais conveniente para os países mais industrializados, os quais, através dele, utilizavam a mão de obra carcerária tanto para se sustentar quanto para realizar obras que necessitavam de trabalhadores.

No Brasil, as prisões tiveram, historicamente, características diferenciadas. Os primeiros registros sobre a prisão brasileira encontram-se no Livro V das Ordenações Filipinas do Reino, em 1870, código de leis portuguesas implantado no Brasil, no período colonial para implantar um sistema prisional.

Promulgada a Constituição de 1824, houve assimilação da nova modalidade de pena: a pena de atividade laborativa. Esta adaptação foi regulamentada pelo Código Criminal de 1830. Nesse período, foram enviadas comissões para verificar o sistema penitenciário dos Estados Unidos, Inglaterra e França e adaptá-los à realidade brasileira.

A primeira penitenciária na América Latina foi a Casa de Correção do Rio de Janeiro, cuja construção iniciou-se em 1834 e foi concluída em 1850. Conforme cita Aguirre (2009, p. 41), o tempo para conclusão da obra deveu-se a questões financeiras e políticas que enfrentavam os reformadores das prisões.

No Estado do Ceará, a primeira prisão surge em 1836, no período regencial, na época de José Martiniano de Alencar. Cria-se a Casa de Correção¹⁰ da Província e, ao longo do período, torna-se a cadeia pública (PIMENTEL FILHO; MARIZ; FONTELES NETO, 2009, p.156). Como afirmam:

A Casa Penitenciária de Fortaleza surge já com várias deficiências, seja pela falta de estrutura física, seja pela falta de recursos para se ampliar a cadeia, sendo sempre inadequada para a infinidade de presos que chegavam de várias províncias, como Rio Grande do Norte, Paraíba e Piauí. (PIMENTEL FILHO; MARIZ; FONTELES NETO, 2009, p. 168).

10 Atualmente localiza-se a 10.^a Região Militar, Avenida Alberto Nepomuceno, 250 - Centro, Fortaleza - CE.

Com a Cadeia Pública de Fortaleza,¹¹ houve aproveitamento da mão de obra dos presos condenados à atividade laborativa forçada. A cadeia pública cearense seguiu os moldes de Auburn, considerada na época, um modelo eficaz de prisão, por manter o silêncio e aparente harmonia. Nela havia problemas com higiene, implementação de oficinas de profissionalização, vigilância e regulação das visitas, controle de bebidas alcoólicas, entre outros. Somente a partir de 1880 esses problemas são amenizados.

Existem registros sobre a Cadeia de Fortaleza até os anos de 1930. Posteriormente, em 1970 foi inaugurada a primeira penitenciária, localizada no município de Aquiraz-CE, Instituto Penal Paulo Sarasate (IPPS); assim, também, a construção de outras unidades prisionais no Estado.

Atualmente, as unidades prisionais do Estado do Ceará são de responsabilidade da Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado do Ceará. Segundo dados, possui uma rede penitenciária composta por quatro penitenciárias, dois presídios, duas colônias agrícolas, duas casas de albergados, quatro casas de custódia, dois hospitais e 131 cadeias públicas (CEARÁ, 2008).

O Instituto Penal Feminino Desembargadora Auri Moura Costa foi construído em Fortaleza e inaugurado em 22 de agosto de 1974, localizado no Bairro de Jacarecanga. Em 31 de outubro de 2000 foi reinaugurado e, atualmente, localiza-se no município de Aquiraz, BR-116, Km 27.

De acordo com os dados do DEPEN sobre a massa de mulheres encarceradas, havia em 2011 um total de 487 no IPF. Existiam mulheres em progressão de regime, no total de 110 em regime semiaberto e 19 em regime aberto (BRASIL, 2008).

Como aponta o relatório final do Grupo de Trabalho Interministerial Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino (2008), durante os anos de 2000 a 2006, verificou-se um aumento de 53,36% do número de encarceradas no Brasil. Em 2005, havia na região Nordeste, 2.048 presas no sistema penitenci-

11 Ainda hoje, é conservada seu modelo arquitetônico original, onde funciona a Empresa Cearense de Turismo (EMCETUR).

ário e, em 2006, esse número foi elevado para 2.149. O Estado do Ceará apresentou um grande aumento da população feminina no sistema penitenciário, a qual passou de 390 presas em 2005, para 431 em 2006.

Evidentemente, houve mudanças consideráveis no sistema penitenciário do Estado do Ceará; no entanto, consoante demonstra a conjuntura societária, o desenvolvimento da sociedade capitalista acirrou as desigualdades sociais e, conseqüentemente, a potencialização da questão social. Em razão dos problemas do sistema penitenciário cearense e suas dificuldades em implementar a dita reinserção social do preso, necessário se torna investigar os sentidos da atividade remunerada para as mulheres presidiárias em regime semiaberto, assistidas pelo Núcleo de Assistência ao Presidiário e Apoio ao Egresso da Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado do Ceará.

5 OS SENTIDOS DA ATIVIDADE REMUNERADA PARA A PRESIDÁRIA

Selecionamos para a investigação as mulheres assistidas pelo NAPAE que EXERCIAM atividades laborativas na sede da Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado do Ceará. Das 36 vagas de trabalho disponibilizadas na sede, onze são destinadas a mulheres. Todas as entrevistadas encontram-se em regime semiaberto. Vale ressaltar que, no período da pesquisa, uma das mulheres havia sido selecionada para trabalhar no convênio com os CORREIOS. Desta forma, consideramos pertinente a participação dela na pesquisa, portanto, foram doze mulheres entrevistadas. A busca deu-se nos meses de outubro e início de novembro do ano de 2011, na sede da secretaria.

Como estratégia para o conhecimento da realidade social, procuramos entender, inicialmente, aspectos da singularidade da entrevistada. Assim, foi possível traçar o perfil da mulher assistida pelo NAPAE e, posteriormente, identificamos os aspectos pertinentes ao mundo do trabalho após a saída do IPF.

Sobre o perfil das entrevistadas, consideramos as seguintes características: faixa etária entre 21 a 57 anos; nacionalidade: 50% são brasileiras e 50% estrangeiras¹². Todas as brasileiras são naturais do Estado do Ceará. As estrangeiras são, na maioria, oriundas de países do continente africano; na escolaridade, predomina o ensino fundamental; identificam-se pela cor parda e negra; sobressai a profissão de vendedora; a maior parte delas se diz adeptas do catolicismo; quase todas respondem criminalmente por tráfico de drogas, somente duas delas respondem por outro artigo criminal. E, ainda: todas são réis primárias; todas progrediram para regime semiaberto; a maioria percebe três quartos do salário mínimo; quase todas residem com a família, sendo esta composta somente por filhos; a maioria não tem companheiro.

Nossos estudos evidenciaram a descontinuidade das políticas de reintegração social, pois as mulheres têm seu futuro como incógnita após desligamento do NAPAE. Nos planos da maioria, elas dependerão somente do seu próprio esforço e articulação. Assim, é visível a fragmentação das políticas sociais. Como Behring (1999) entende as políticas sociais estão assentadas no trinômio focalização-privatização-descentralização. O que se expressa é a desuniversalização e a assistencialização das ações, cortando os gastos sociais e contribuindo para o equilíbrio financeiro do setor público: “Uma política social residual que soluciona apenas o que não pode ser enfrentado pela via do mercado, da comunidade e da família”. (BEHRING, 1999, p.29).

À vista dos relatos das entrevistadas, procuramos identificar, com base na experiência no NAPAE, como estas mulheres perceberam a reinserção social, ou suposta reintegração social, por meio do trabalho. A pesquisa proporcionou uma riqueza intensa de relatos e vivências peculiares. Como apreendemos, a saída das mulheres, do presídio, enseja ansiedade e intensa expectativa, pois necessitam da Carta de Emprego,

12 Ressaltamos que este dado configura-se no contexto atual e no caso específico da pesquisa. Portanto, na realidade do IPF, o quantitativo percentual das mulheres estrangeiras presidiárias, no geral, oscila entre 8% a 9% do total de presas.

muitas vezes, por parte da SEJUS/CE, para acesso à atividade externa e a fim de obter autorização do juiz da Vara de Execução Criminal para poderem progredir de regime fechado para semiaberto. Ao deixarem o presídio, estas deparam o dilema das condições objetivas e subjetivas de sobrevivência. Assim, o fator financeiro releva-se como dificuldade primordial para as mulheres se inserirem socialmente, pois três quartos do salário mínimo possibilitam um custeio ínfimo para a sobrevivência.

Na nossa ótica, a pesquisa foi um momento ímpar para aprofundamento e contato com a realidade das mulheres assistidas pelo NAPAE. A transformação da realidade social enfrentada pelas presidiárias é um desafio imposto ao Estado e à sociedade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estabelecer a política de reintegração social é perceber os meandros do debate; vislumbrá-la, é, sobretudo, questionar e enfrentar a raiz das problemáticas sociais que assolam nossa sociedade. Só há sentido falar de reintegração social se as pessoas obtiverem iguais oportunidades na vida, o que é uma contradição na lógica da ordem social vigente. O mesmo Estado, entretanto, sob a ordem do capital, tem condições de amenizar as desigualdades com reformas estruturantes. É verdade que o Estado deve se fazer presente na vida comunitária, não apenas por intermédio da repressão, mas em especial, mediante garantia dos direitos sociais a essas parcelas da população, de acesso a serviços fundamentais para existência digna de um ser humano, como serviço de saúde e educação gratuitas e de qualidade.

Consoante identificamos, no cárcere, a realidade social das mulheres é bastante cruel, pois a prisão cumpre sua função executora da pena, no entanto, quando nos remetemos à função reintegradora, existe uma lacuna significativa. Assim, percebemos a efetivação da atividade, sem qualquer critério

técnico, como ferramenta propiciadora à reintegração social. Não há, nas unidades prisionais, um projeto de reintegração social que articule outros fatores contribuintes para o retorno ao convívio social, como educação, espiritualidade, família, políticas sociais e sociedade civil.

Como notamos, a reintegração social, conforme preconizado pelo Ministério da Justiça, mantém uma lacuna, pois as mulheres em atividade externa, apesar das capacitações realizadas, estão admitidas ao trabalho, mas de forma precária. O contexto econômico não exprime possibilidades ou opções para homens e mulheres, mas, para estas, as condições se acirram paulatinamente. Urge refletirmos sobre o rumo do debate da reintegração social, como a pobreza está sendo tratada e que ações estão sendo pautadas para a mudança do contexto social estabelecido.

A saída da prisão configura-se como um momento ímpar na vida da mulher, pois esta depara, novamente, sua dura realidade social. Enfrentar esta situação exercendo uma atividade laborativa torna-se uma estratégia de sobrevivência necessária.

A pesquisa evidenciou que os sentidos da atividade laboral para a mulher egressa do sistema prisional constitui-se para além de uma questão de sobrevivência, como também efetivação do retorno à liberdade e restabelecimento da sociabilidade apartado pelo isolamento social da prisão. Assim, questionamos que reintegrar uma pessoa socialmente não se concretiza com a sua saída da prisão; é indispensável que essa reintegração seja potencializada desde a sua entrada no presídio.

Vislumbramos ser preciso repensar o papel efetivado pelas prisões, quais as respostas e reflexões da sociedade sobre suas leis e tratamento às reclusas, e como o Estado responde às expressões da questão social. Na nossa avaliação, a LEP reforça a ideologia da culpabilização total do indivíduo pelo crime, sem promover qualquer diálogo com o contexto social e econômico vigente. Existe também um forte apelo do senso comum de que as “criminosas” acarretam um custo muito alto

pelo Estado, porém não se questionam a má distribuição de renda, o acirramento das desigualdades sociais e o crescimento da pobreza, elementos que, podem até mesmo, determinar a “opção” pelo caminho da criminalidade.

No nosso entendimento, essas questões caminham para a geração de uma sociedade diferente da atual, de novas formas de organização social, de legislações sociais transformadoras, onde nossas diferenças de classe social e gênero não nos afastem ou nos hierarquizem. A nosso ver, este estudo será útil para o conhecimento da realidade social das mulheres assistidas pelo NAPAE, para o aprimoramento das ações de reintegração social da SEJUS-CE e constituição de uma ordem societária justa, igualitária e transformadora.

REFERÊNCIAS

AGUIRRE, Carlos. Cárcere e sociedade na América Latina, 1800-1940. In: MAIA, Clarissa et al. (Org.). **História das Prisões no Brasil**. Volume 01. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo** – as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995, páginas 9-28.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 7. ed. Ver. ampl. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Os Sentidos do Trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 6.^a edição. Coleção Mundo do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

BEHRING, Elaine Rosseti. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. In: **Capacitação em serviço social e política social**: módulo 03. Brasília: CEAD, 1999, p. 21-40.

BRASIL. **Grupo de trabalho interministerial-** reorganização e reformulação do sistema prisional feminino. Presidência da República, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Brasília, 2008.

BRASIL. Lei Nº 7210. **Lei de Execução Penal**. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm. Acesso em: 10 out. 2011, 19: 00:30.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário. **Sistema Penitenciário no Brasil: dados consolidados**. Brasília: DEPEN, 2008.

CARRASCO, Carmen; PETIT, Mercedes. **Mulheres trabalhadoras e marxismo: um debate sobre a opressão**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2012.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução de Iraci D. Poleti. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

CEARÁ. **Relatório de Desempenho da Gestão exercício 2010**. Governo do Estado do Ceará. Fortaleza: SEJUS, 2008.

CENTRO PELA JUSTIÇA E PELO DIREITO INTERNACIONAL. **Relatório sobre mulheres encarceradas no Brasil**, 2007. Disponível em: http://asbrad.com.br/conte%20C3%BAdo/relat%C3%B3rio_oea.pdf. Acesso em: 30 nov.2011, 02: 05:30.

FAUSTINO, Eliana Ribeiro. **Centro de Ressocialização: um estudo sobre a possibilidade de reintegração social**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Londrina, 2008.

FERREIRA, Verônica. As lutas da Articulação de mulheres brasileiras no campo do trabalho e da proteção social. In: COSTA, Albertina; ÁVILA, Maria Betânia; SILVA, Rosane SOARES; FERREIRA, Verônica (Orgas.). **Divisão sexual do trabalho, Estado e crise do capitalismo**. SOS CORPO. Instituto Feminista para a Democracia. Recife, 2010.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Tradução Lígia M. PondéVassallo. 15. ed. Editora Vozes, 1987.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Secretaria da Justiça e Cidadania do Estado do Ceará**. Disponível em: <http://www.sejus.ce.gov.br/>. [ca.2010]. Acesso em: 23 nov 2011, 20: 18:30.

HARVEY, David. Crises. In: **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011, páginas 09-40.

HUSSON, M. **Miséria do capital**. Uma crítica ao neoliberalismo. Lisboa: Terramar, 1999.

IAMAMOTO, Marilda V. Capital Fetiche, questão social e serviço social. In: **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IBGE. **Mulher no mercado de trabalho**. http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_mulher/Suplemento_Mulher_2008.pdf. Acesso em: 17out 2012, 19:56:20.

LESSA, Sérgio. **Mundo dos homens: trabalho e ser social**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

_____. **Para compreender a ontologia de Lukács**. 3. ed. revisada e ampliada. Coleção Filosofia. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007

LUKÁCS, George. **As bases ontológicas do pensamento e da atividade do homem**. Temas de ciências humanas. N.º 04. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1978.

MARX, Karl. A questão Judaica. In: **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. Coleção a Obra-prima de cada Autor. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003, p.13-44.

_____. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. Coleção a Obra-prima de cada Autor. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003, p.110-193.

MELOSSI, Dario. A gênese da instituição carcerária moderna na Europa. In: MELOSSI, Dario; MASSIMO, Pavarini. **Cárcere e fábrica – as origens do sistema penitenciário (séculos XVI – XIX)**. Pensamento Criminológico. V. 11. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

MÉSZÁROS, István. **Para além do Capital: rumo a uma teoria da transição**. Campinas: Boitempo Editorial, 2002.

MOURA, Maria Juruena de. **Porta fechada, vida dilacerada – mulher, tráfico de drogas e prisão: estudo realizado no Presídio Feminino do Ceará**. Dissertação de Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade. Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2005.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a propósito da “questão social”. In: **TEMPORALIS**. ABEPSS. Brasília: Graflin, 2001, páginas 41-49.

_____. **Economia política: uma introdução crítica**. Biblioteca básica de serviço social. v. 01. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate**. 3. ed. Coleção questões da nossa época. São Paulo: Cortez, 2010.

PIMENTEL FILHO, José Ernesto; MARIZ, Silviana Fernandes; FONTELES NETO, Francisco Linhares. **Cárceres, cadeias e o nascimento da prisão no Ceará**. In: MAIA, Clarissa. et al. (Org.). **História das Prisões no Brasil**. Volume 02. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social:** repensando o Estado-Providência. Trad. de Sérgio Bath. Instituto Teotônio Vilela, 1998.

TONET, Ivo. **Educação, Cidadania e Emancipação Humana.** Coleção Fronteiras da Educação. Ijuí: Ed, Unijuí, 2005.

QUESTÃO SOCIAL E AS PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA

*Carlos Eduardo Esmeraldo Filho
Lucia Conde de Oliveira*

1 INTRODUÇÃO

O esgotamento da fase conhecida como os trinta anos gloriosos do capitalismo, após a Segunda Guerra Mundial, vivida especialmente no centro dinâmico do sistema, revela com mais nitidez a lógica deste sistema. Isto porque os direitos e garantias conquistadas pelos trabalhadores naquelas sociedades estão sendo perdidos, e as consequências da crise do capital tornam-se implacáveis, sobretudo ao afetar profundamente as condições de vida das classes subalternas, impondo novas determinações à questão social, a revelar novas expressões da pobreza relativa e absoluta.

No atual estágio de desenvolvimento do capitalismo, é inegável a redução da pobreza absoluta em várias partes do planeta. A pobreza relativa, porém, continua alta, e o Brasil está entre os países com os maiores indicadores de desigualdade (NETTO, 2009), ou seja, a pequena parcela da população mais rica detém a maior fração da riqueza socialmente produzida. De acordo com esta fonte (2009, p. 222), o fenômeno da pobreza não é uma particularidade do capitalismo “[...] o que é radicalmente novo na sociedade capitalista – é o fato de que nela estão dadas as condições de possibilidades de suprimir as carências materiais da massa da população”.

A lógica do sistema, contudo, não permite que isso aconteça, e o que observamos com a presente crise do capital cujo ápice se deu em 2008, é a ampliação do contingente da população que não interessa ao capital nem como força de trabalho, nem como consumidor. Ao mesmo tempo em que há um aumento das classes subalternas submetidas a uma violenta expropriação, parte dessa população está passando a viver nas ruas. Evidentemente, o fenômeno dos indivíduos em situação de rua não possui apenas uma dimensão econômica, mas esta não pode deixar de ser considerada.

Nesse sentido, este capítulo tem como objetivo tecer algumas reflexões acerca das características da população em situação de rua, com base em estudos realizados no município de Fortaleza no Estado do Ceará, tanto em abrigos e em outras instituições governamentais e não governamentais como na rua propriamente dita (ESMERALDO FILHO, 2006; 2007; 2010). Buscaremos dialogar com os resultados oriundos desses estudos e com outras pesquisas acerca dessa temática.

Inicialmente, abordaremos as características gerais do modo de vida do morador de rua, situando sua condição social. Em seguida, aprofundaremos algumas reflexões acerca do uso abusivo de drogas e da violência que caracterizam a vida dos moradores de rua, e que se constituem em um agravante da situação de rua nas quais esses indivíduos se encontram. Por fim, nas considerações finais, destacaremos alguns desafios para as políticas públicas no tocante à atenção ao morador de rua.

2 SITUAÇÃO DO PROBLEMA

Os moradores de rua representam uma categoria social caracterizada, ao mesmo tempo, pela invisibilidade social (CAMPOS; MATTOS, 2004) e pela visibilidade na paisagem urbana (COSTA, 2005; TOSTA, 2003), em razão da quantidade crescente de pessoas trabalhando e vivendo nas ruas das grandes cidades. A situação de rua corresponde a uma condição de

miséria, na qual o indivíduo é negado em seus direitos fundamentais, negado até como ser humano.

Escorel (1999) refere-se às pessoas em situação de rua como sendo o resultado de um processo de exclusão social e que, no limite, o ser humano é reduzido à condição de animal irracional, restringindo-se à luta pela sobrevivência diária e destituído do pleno exercício das potencialidades humanas. Como afirma Pereira (2010), a exclusão não pode, no entanto, ser vista sem a sua relação com a inclusão social, nem como uma disfunção social, mas como um produto do sistema capitalista.

Vários autores consideram os moradores de rua como sendo uma das categorias mais afetadas pelo processo de exclusão social. Esse processo se aprofunda nas últimas décadas, como decorrência das políticas neoliberais que caracterizaram, de forma geral, os governos da América Latina, principalmente desde o final da década de 1980 e início dos anos 1990 (COSTA, 2005; ADORNO; WARANDA, 2004; GIORGETTI, 2006).

O uso indiscriminado da expressão *exclusão social* produz confusão, indefinição e imprecisão conceituais, por possuir as mais variadas conotações, sendo adotada por acadêmicos, políticos, mídia e governantes (WANDERLEY, 2007; SAWAIA, 2007).

Como afirma Sawaia (2007, p.7), as ambiguidades características do conceito de exclusão social não devem ser necessariamente eliminadas do ponto de vista conceitual, mas aprimoradas, pois, para ela, as ambiguidades “não revelam erro ou imprecisão, mas a complexidade e contraditoriedade que constituem o processo de exclusão social, inclusive a sua transmutação em inclusão social”.

Para Escorel (1999), existem cinco dimensões do processo de exclusão social: a econômico-ocupacional, a sociofamiliar, a da cidadania, as representações sociais e a vida humana. Considera, portanto, não somente aspectos relativos ao desemprego ou à precarização do emprego, mas também a um pro-

cesso de total ruptura dos vínculos sociais, a uma destituição de cidadania, à marginalização e discriminação e até à descon sideração da dignidade da pessoa humana.

A questão das pessoas em situação de rua representa, portanto, um dos mais profundos exemplos do processo de exclusão social, marcado pelas cinco dimensões destacadas por Escorel (1999), tendo em vista que os moradores de rua sofrem tanto pelo desemprego ou subemprego como pela fragilização dos vínculos sociofamiliares e da cidadania (GIORGETTI, 2006; ADORNO; WARANDA, 2004).

Ao analisar os aspectos determinantes do fenômeno “moradores de rua” no Brasil, não podemos deixar de destacar o histórico de dependência econômica e submissão do País aos interesses internacionais, caracterizadas pela invasão e colonização do europeu, o qual buscou nas terras brasileiras o lucro acima de tudo. Alta concentração de renda, desigualdade e exclusão social sempre estiveram presentes no desenvolvimento socioeconômico do Brasil, situação agravada nas décadas de 1970 a 1990, ou seja, com o fim do “milagre econômico” nos anos de 1970 e a emergência do neoliberalismo. Com a globalização, aumentaram as disparidades e desigualdades econômicas e sociais entre as regiões do mundo, bem como as desigualdades internas nos chamados países da periferia do capitalismo (COSTA, 2005; RIBEIRO, 1995).

Outro importante fator determinante da situação de rua, segundo Ribeiro (1995), é a urbanização caótica ocorrida no Brasil durante o século XX. A expulsão da população do campo, no Brasil, provocada principalmente pela questão dos latifúndios e monopólio das terras, bem como a monocultura, foi um fator que provocou o aumento da população urbana no País. O que aconteceu, entretanto, foi que a industrialização não teve força para absorver o crescente contingente populacional e de mão de obra nas cidades brasileiras, as quais não estiveram preparadas para esse acréscimo na população. “Sua consequência foi a miserabilização da população urbana e uma pressão enorme na competição por empregos”. (RIBEIRO, 1995, p.198).

Além disso, não podemos também deixar de falar no desemprego estrutural como consequência da reestruturação produtiva, a qual, com o impacto das profundas mudanças tecnológicas, vem substituindo o trabalho vivo pelo trabalho morto, reduzindo a capacidade de emprego e favorecendo a precarização das relações de trabalho (ANTUNES, 2005).

A literatura sobre essa problemática, no entanto, se refere sempre à complexidade e à heterogeneidade da categoria moradores de rua, não sendo analisada apenas sob o aspecto econômico. Assim como a pobreza, o fenômeno da situação de rua é multidimensional. Desta forma, as características daqueles em situação de rua variam, também, conforme o contexto regional e sócio-histórico onde essa população está inserida. Mesmo dentro do mesmo município e contexto sócio-histórico, há heterogeneidades, marcadas em diferentes modos de vida e de inserção na rua (GIORGETTI, 2006; TOSTA, 2003).

Apesar da heterogeneidade, algumas características são ressaltadas como pertencentes à maioria das populações de rua, sem descartar as singularidades, tais como: a ruptura ou fragilização dos vínculos sociais e familiares, itinerância e mobilidade, invisibilidade social, a exposição a riscos e diversos tipos de violência, o uso abusivo de álcool e outras drogas, dentre outros (ESMERALDO FILHO, 2007).

Aspectos mais subjetivos revelam sentimentos de insegurança, a desproteção, em virtude frequente de exposição a riscos, e até mesmo uma completa desesperança quanto à vida. Na rua não existe uma rede suficiente de apoio familiar e social para a população de rua, cujas relações interpessoais geralmente se limitam a algumas poucas e muitas vezes frágeis amizades ou então a pedidos de esmolas. Vários exemplos mostraram ainda uma fragilização do poder pessoal e uma atitude fatalista perante o mundo, marcada pela descrença na possibilidade de mudança da realidade (ESMERALDO FILHO, 2006; ESCOREL, 1999). Ainda segundo estudos, muitos moradores de rua se inserem numa rede de solidariedade movida por sentimentos humanitários e/ou cristãos que mobilizam pessoas e instituições de apoio (ESMERALDO FILHO, 2010).

O fenômeno morador de rua revela uma situação de pobreza absoluta, na qual os indivíduos não têm meios para a satisfação das necessidades mais básicas do ser humano. A alimentação é deficiente e/ou inapropriada, falta de moradia apta a oferecer alguma segurança, condições para dormir, espaço para banho e higiene pessoal de forma geral (ESMERALDO FILHO, 2006; ALCÂNTARA, 2004).

Em face dessas características, não é difícil imaginar as implicações para o processo saúde-doença dos moradores de rua. Diversos estudos apontam a precariedade da saúde dessas pessoas em decorrência da vida nas ruas, marcadas pela estigmatização e discriminação, pelo uso de álcool e outras drogas, violência, alimentação deficiente, dormida inadequada etc. Tornam-se, pois, vulneráveis a doenças, tais como transtornos mentais, hepatite, parasitoses, tuberculose, doenças sexualmente transmissíveis, agravos por causas externas, dentre outras. Dessa forma, que os moradores de rua passam por um processo de degradação do corpo (COSTA, 2005; BRITO et al., 2007; SOUZA; SILVA; CARICARI, 2007).

Além desses aspectos físicos, o processo saúde-doença entre essa população é também determinado por fatores individuais, estilo de vida, ausência de redes sociais de apoio, não acesso ao sistema de proteção social e demais políticas públicas pela condição de vida nas ruas, e todos os fatores macroeconômicos, sociais e políticos que contribuem para a degradação da saúde dessas pessoas. Estas chegam a uma situação-limite que, em alguns casos, leva à morte, e em outros, força a saída das ruas em busca ou de um abrigo para moradores de rua ou do restabelecimento do vínculo familiar (ESMERALDO FILHO, 2007).

3 VIOLÊNCIA E ABUSO DE DROGAS

A violência e o abuso de álcool e outras drogas são fatores que contribuem para o agravamento da vida dos moradores de rua. Boa parte desses moradores relatam vivenciar ou presenciar rotineiramente cenas de violência cometida por eles, contra eles ou no mínimo contra algum colega em situação de rua. Os mais diversos tipos de violência são relatados, desde violência física entre os próprios moradores de rua até ações de discriminação sofrida por eles (ESMERALDO FILHO, 2010).

Com o objetivo de auxiliar-nos na compreensão da categoria violência na vida dos moradores de rua, faremos uso dos conceitos e análises discutidos por Martin-Baró (1985), Minayo (1994), Minayo e Souza (1998), Machado e Noronha (2002) e Guareschi et al (2006).

Martin-Baró (1985) define violência como um conceito mais amplo do que agressão; o primeiro termo expressa fenômenos ou atos nos quais se usa excesso de força, enquanto o segundo é mais limitado, referindo-se aos atos de violência com os quais se busca intencionalmente causar algum dano a outra pessoa. Um dos pressupostos destacados por Martin-Baró (1985) no tocante à violência é a sua multiplicidade de formas de manifestação.

Para Minayo e Souza (1997, p. 514) violência são “[...] ações humanas de indivíduos, grupos, classes, nações que ocasionam a morte de outros seres humanos ou que afetam sua integridade física, moral, mental ou espiritual”. Ressaltam, portanto, tal como Martin-Baró, a multiplicidade do conceito, sendo mais adequado falar em “violências”, no plural.

Diante da pluralidade e da polissemia do conceito de violência, delinearemos duas classificações, como vistas a facilitar o entendimento da concepção que adotaremos: a primeira distingue três grupos: a violência estrutural, a violência da resistência e a violência da delinquência (MINAYO, 1994).

A violência estrutural diz respeito àquela exercida pela estrutura social sobre os grupos e indivíduos, incluindo-se aqui tanto as estruturas de instituições mais próximas dos sujeitos, tais como a família, como também as macroestruturas dos sistemas econômicos, culturais e políticos, os quais oprimem os indivíduos, grupos, classes e nações, muitas vezes negando-lhes a fruição tanto dos bens produzidos socialmente como das conquistas sociais. Violência estrutural é, pois, aquela exercida por todo o ordenamento social, violência da sociedade como totalidade (MARTIN-BARÓ, 1985). A violência da resistência representa as diversas formas de resposta de grupos, classes e indivíduos vítimas da violência estrutural, sendo geralmente objetos de repressão por parte dos detentores do poder político, econômico e/ou cultural. Já a violência da delinquência corresponde aos atos legalmente definidos como crime. Segundo Minayo (1994), para compreender a delinquência é necessário analisar a violência estrutural, que tanto impele os indivíduos a se confrontarem uns com os outros, como os impulsiona ao crime.

A segunda classificação também destaca três formas de violência, discutidas por Guareschi et al. (2006): a direta, a indireta e a simbólica. Enquanto a direta diz respeito aos atos físicos com prejuízo premeditado, característicos, por exemplo, dos danos físicos resultantes de luta corporal, a violência indireta refere-se a todos os tipos de coerção ou agressão que resulte em prejuízo psicológico ou emocional. Acontece, por exemplo, quando a pessoa é destituída de possibilidades de reação. Já a violência simbólica ocorre no âmbito institucional, caracterizada pelas relações de poder, impedindo a livre ação e a consciência das pessoas.

Adotaremos essas duas classificações, que não são contraditórias, porquanto a primeira enfatiza as formas de violência como resultado de determinações macroestruturais, enquanto a segunda delimita as formas mediante as quais a violência é exercida. Assim, a violência da delinquência é exercida, principalmente, por meio da violência direta; já a violência estrutural pode se expressar por intermédio da violência indireta ou simbólica.

A análise da violência presente na vida dos moradores de rua só pode ser realizada considerando a polissemia do conceito, suas várias formas de manifestação, bem como o contexto histórico-social que a determina. Contudo, a compreensão da violência não se esgota na dimensão individual. Desse modo, é impossível entender a violência fora do contexto social onde ela é produzida, sem levar em conta os marcos das relações econômicas, políticas e socioculturais específicas (MARTIN-BARÓ, 1985; MINAYO; SOUZA, 1997).

Em si, a situação de rua já expressa múltiplos determinantes estruturais de violência; e a vida na rua ainda expõe seus moradores a um aumento desta. Com base nos estudos efetuados, reforçamos a pluralidade das formas de expressão da violência. Portanto temos de falar das “violências” características da vida das pessoas em situação de rua. Destacamos, assim, a violência sofrida pelo morador de rua, seja sob forma de agressões físicas ou discriminações; a violência entre moradores de rua, traduzida em delitos cometidos entre eles, roubos, agressões físicas e assassinatos; a violência sexual, sofrida especialmente por mulheres; a violência associada ao uso de álcool e outras drogas.

Das várias formas de violência comuns na vida dos moradores de rua, uma delas é exatamente a discriminação, não só da sociedade em geral, mas até mesmo em serviços públicos, como, por exemplo, em unidades de saúde. Como mencionado, inúmeros moradores de rua relatam ser mal atendidos em serviços públicos, ou por estarem em malvestidos, malcheirosos ou até alcoolizados, ou simplesmente por não terem residência fixa nem documentação. Esses são exemplos de violência simbólica. No relato de um morador, evidenciamos esse processo, ao sofrer uma agressão grave na rua, quando foi assaltado, preferiu, antes de procurar o hospital, ir à delegacia fazer um Boletim de Ocorrência. Como estava com o rosto todo ensanguentado, receava chegar ao hospital e ser confundido com um criminoso (ESMERALDO FILHO, 2010).

Frequentemente, a pessoa em situação de rua é vista como marginal, assaltante, traficante ou drogado. Considerando as relações de poder existentes nos serviços de saúde, entre profissionais e usuários, por exemplo, são expressões de violência indireta, na medida em que os moradores de rua, ao serem vistos de forma estereotipada, como um criminoso ou drogado, são negados em seu direito de acesso ao serviço de saúde, muitas vezes sendo obrigados a ocultar a identidade de morador de rua.

Os moradores de rua, cujo processo de injustiça social ao qual estão submetidos ilustra as distâncias entre as classes sociais, são vítimas constantes de discriminação, tanto por parte da sociedade em geral como de alguns representantes do poder público, e de trabalhadores de serviço de saúde, conforme já discutimos, e como também da polícia e da guarda municipal.

É comum, moradores de rua apresentem se queixarem de terem sofrido preconceito e discriminação. Nesse contexto, a violência física, ou o risco de agressões físicas, a que eles estão rotineiramente submetidos, ameaçam gravemente sua saúde e integridade física e mental. Essa população experimenta constantemente profunda sensação de insegurança. Mesmo os moradores de rua que relatam nunca terem sido agredidos desde que foram morar na rua, ainda assim podemos perceber forte sensação de insegurança. Para muitos deles, a rua é vista como “perigosa”. São vários os relatos de brigas, roubos, ameaças, agressões físicas e até mesmo assassinatos.

Diante da situação, alguns moradores de rua já adotam previamente a violência como forma de proteção. Entre muitos deles, generaliza-se a ideia segundo a qual na rua não se pode ser fraco, quem é fraco, apanha, é explorado. Ser forte é enfrentar outros moradores de rua, para não ser agredido ou roubado por eles.

Em face do exposto, conforme percebemos, as agressões de que os moradores de rua são vítimas ou agentes trazem como consequência de novos atos violentos, caracterizando o que Martin-Baró (1985) chama de espiral de violência, quan-

do atos de violência social se multiplicam, configurando uma cadeia de agressões. Martin-Baró (1985) refere-se também ao contexto no qual se produzem atos de violência e que pode facilitá-los. O autor distingue dois tipos de contextos: um amplo, social; e outro imediato, situacional.

Diante da violência estrutural da qual são vítimas os moradores de rua, podemos acentuar que estes vivem num contexto (amplo e imediato) que estimula a resolução dos conflitos por meio da violência. Enquanto o contexto amplo se refere à estrutura socioeconômica injusta e excludente, a situação de rua se mostra como um contexto imediato que facilita a agressão. Neste, muitas vezes, se torna impossível distinguir ataque e defesa, como exposto:

Um homem com uma arma na cintura é mais provável de se envolver em atos violentos do que um homem desarmado, assim como, em um meio de onde os grupos e seus dirigentes dirimam seus conflitos em forma de violência, é mais fácil que outras pessoas tendam também a resolver seus problemas interpessoais em forma violenta que em um meio mais pacífico. (MARTIN-BARÓ, 1985, p. 374).

O contexto situacional da rua, onde a violência está presente no dia a dia dos moradores, onde o risco de ser agredido é constante (até mesmo quando dormindo), estimula o uso da violência entre os moradores de rua. Alguns justificam recorrer a esta para se proteger; outros, para impor um domínio, demarcar território; ou até para explorar o “mais fraco”, subtraindo algum bem ou dinheiro. Além disso, a existência de uma parcela dos moradores de rua que são fugitivos da justiça, ou ex-prisioneiros que entraram no mundo do crime antes de morar nas ruas e que não tiveram para onde ir depois de sair da prisão, também compõe o contexto imediato favorecedor da violência.

Desta forma, às vezes, a opção por morar na rua tem como motivo essas questões jurídico-criminais. Assim, a permanência na rua também tem como motivo o envolvimento com crimes, em alguns casos cometidos recentemente; outros, num passado mais remoto. A rua, nesse caso, é o lugar da invisibilidade; morar na rua permite viver no anonimato.

Em algumas ocasiões, a violência precede a ida para a rua, surgindo como um dos motivos que levam a pessoa a fugir de casa e ir morar nas ruas, principalmente entre crianças, adolescentes e mulheres.

Contudo, se a violência motiva muitos a morar na rua, como ocorre no caso da violência doméstica, a violência nas ruas também conduz os moradores de rua a quererem sair como forma de se afastarem dos perigos que ela oferece. Em vista disso, determinados autores preferem definir a situação de rua como transitória, e não permanentes, pois muitos moradores de rua alternam períodos em que moram nas ruas com períodos em que ou voltam ao convívio familiar ou alugam um quarto para morar (BOTTI et al., 2010).

Outro tipo de violência, do qual os moradores de rua são vítimas frequentemente, é a violência cometida pela polícia, pela guarda municipal e, em alguns casos, até por vigilantes particulares.

Cabe ressaltar: a violência da polícia e da guarda municipal não se restringe às agressões físicas. Em nossas inserções nas ruas e nas instituições que atuam junto à população em situação de rua, acompanhamos de perto os relatos diários de violência da polícia, da guarda municipal e até de vigilantes particulares que trabalham para o comércio do centro da cidade.

Sobre a violência cometida pela polícia contra a população, Machado e Noronha (2002) destacam, dentre os aspectos que determinam o uso da violência pela polícia: a orientação governamental, a aceitação social da violência para resolver conflitos e o padrão de relacionamento entre o governo e a população. Esse último aspecto refere-se à falta de participação da população em instâncias de cidadania e de controle social,

dificultando ações destinadas a combater a violência policial. Ademais, os autores relacionam a violência policial à violência estrutural, a qual se manifesta, por exemplo, nas desigualdades sociorraciais, embora não possa ser reduzida a estas. A polícia é um instrumento de manutenção e reprodução da ordem social vigente.

Se não há, por exemplo, controles institucionais, internos e externos à polícia, a violência estrutural materializa-se em agressão direta ou indireta. A violência policial não surge como um aspecto isolado, mas como parte de um sistema que envolve autoridades e cidadãos, os quais apoiam esse tipo de violência situando-a acima da lei e da proteção da sociedade (MACHADO; NORONHA, 2002).

Além disso, a polícia também representa o morador de rua de forma preconceituosa, agindo, muitas vezes, com discriminação:

[...] mesmo que a maioria dos soldados venha da parte excluída da sociedade, eles absorvem esquemas discriminatórios e desenvolvem condutas violentas contra pobres e não-brancos. Estes, por sua vez, como não dispõem de recursos materiais e políticos para modificar a imagem produzida sobre eles, nem para agir contra os abusos, constituem presas fáceis para a violência policial. (MACHADO; NORONHA, 2002, p. 209).

Na rua, a violência da polícia indica uma concepção higienista com relação ao morador de rua. Na conclusão de Giorgetti (2006), ao estudar as representações sociais de policiais franceses e brasileiros, os policiais brasileiros são menos tolerantes do que outras categorias, como médicos e funcionários de instituições sociais. Se considerarmos a aprovação de certos setores da sociedade, bem como o poder de que dispõe o policial, não fica difícil destacar a violência da polícia como um grande problema a ser enfrentado diariamente pelos moradores de rua.

São, portanto, muitas as implicações da violência na rua sobre a vida e a saúde dos moradores de rua. O medo na hora de dormir, as noites mal dormidas, a ansiedade, o aprofundamento do abuso de drogas, a dificuldade em estabelecer relações de confiança, a real possibilidade de ser fisicamente agredido e gravemente ferido e, de uma forma geral, problemas de saúde mental, são alguns exemplos das consequências negativas geradas pela violência na rua.

Inúmeras vezes a violência surge associada ao uso de drogas, seja porque muitos agridem outros moradores de rua quando estão bêbados ou sob o efeito de drogas, ou porque quando a pessoa está bêbada fica mais sujeita a ser roubada ou agredida.

Como consta em estudo, o uso abusivo de álcool e outras drogas é um dos problemas mais frequentemente apontados pelas pessoas em situação de rua, bem como por várias pesquisas (ESMERALDO FILHO, 2007; LOVISI, 2000; BOTTI et al., 2010). Os problemas referentes à saúde-doença e à vulnerabilidade discutida pelos moradores de rua são intensificados pelo abuso de drogas. Em muitos casos, as drogas aparecem como o motivo para agredir, ser agredido ou atropelado, para a dificuldade em conseguir dormir e se alimentar (especialmente com usuários de *crack*), bem como dificuldade em aderir a tratamentos de saúde.

A vida na rua, combinada com o uso abusivo de drogas, contribui para degenerar a saúde. Assim, o corpo parece envelhecer mais cedo. A sensação pessoal de envelhecimento também surge prematuramente. Segundo diz um morador de rua, com 34 anos de idade já não aguenta mais “correr como antigamente”, não aguenta “apanhar”. Para ele, a droga já destruiu parte do seu corpo e da sua saúde. (ESMERALDO FILHO, 2010).

Consoante, observamos, o envolvimento com álcool e outras drogas evidencia-se como principal problema discutido pelos moradores de rua. Não queremos dizer que usar droga seja somente um problema; em muitos casos é a solução. As pessoas em situação de rua, por exemplo, precisam caminhar

por várias quadras todos os dias. Alguns referem a dificuldade em andar tanto sem estar alcoolizado. Além disso, beber e ingerir drogas de forma geral são atos compreendidos como uma válvula de escape diante das pressões e adversidades comuns na vida do morador de rua.

São inúmeros, porém, os danos causados pela ingestão abusiva de drogas percebidas pelos moradores de rua. Somadas às consequências negativas para a saúde pessoal, conforme já discutimos, outras consequências decorrentes do uso frequente de drogas são mencionadas, como, por exemplo, a perda de uma casa ou barraco e rupturas familiares.

Com efeito, a droga aparece como determinante tanto para a ida para as ruas, condicionando conflitos, separações e rupturas familiares, quanto para o abandono definitivo da rua, em casos nos quais a pessoa consegue superar, pelo menos parcialmente, a situação de rua.

Outros danos percebidos sugerem a relação entre álcool e violência. Muitos moradores de rua cometem violência contra os colegas quando estão “bêbados” ou “drogados”.

No inerente à associação entre uso de drogas e os atos de violência, temos de que avaliar toda a complexidade que caracteriza essa relação. Em artigo sobre a relação entre drogas, álcool e violência, Minayo e Deslandes (1998) abordam exatamente essa complexidade. Segundo argumentam, apesar de evidências empíricas que mostram o uso de álcool e outras drogas como fator de risco para a violência, a importância dessas substâncias depende de fatores individuais, sociais e culturais.

Conforme essas autoras, ainda que existam dados mostrando a relação entre drogas e agressões não significa ser essa relação de causalidade. Antes de dizer que as drogas são responsáveis por atos violentos, é preciso analisar várias dimensões da violência e do uso de drogas, incluindo o contexto social e comunitário, as normas culturais e os aspectos individuais, sem reduzir o fenômeno a nenhuma dessas dimensões isoladamente. Como afirmam:

Os segmentos e o contexto influenciam a escolha de substâncias, comportamentos e normas, interpretação da situação e a probabilidade de acontecerem agressões. É preciso tomar o contexto em consideração, sobretudo quando se trata de situações de alto risco. (MINAYO; DESLANDES, 1998, p. 40).

Evidentemente, a vida na rua é caracterizada por contextos que estimulam a violência e facilitam a agressão. O uso de álcool e de drogas ilícitas, bem como a questão do tráfico ilegal, fazem parte desse contexto, o qual, no entanto, não se reduz à ingestão de substâncias tóxicas.

Podemos destacar ainda, como decorrência dos efeitos da droga e da bebida, a perda de documentos, o risco de ser furtado, a não adesão a tratamentos de saúde, a evasão de cursos promovidos pelas instituições governamentais ou não governamentais, bem como o envolvimento com crimes. Além de todas essas consequências, há também a relação entre o álcool e a má qualidade da alimentação, contribuindo, consequentemente, para agravar mais ainda os danos à saúde.

É comum, também, como resultado do uso abusivo de álcool e/ou drogas, o dispêndio excessivo do pouco dinheiro conquistado, seja com trabalho, bolsa família, benefícios previdenciários, esmolas ou assaltos.

Alguns relatam a vontade de parar de usar droga, mas faltam-lhes condições para tal, em virtude não só da dependência química e do frequente uso de *crack* entre os moradores de rua de Fortaleza, como também da facilidade de acesso à droga na rua e do próprio fato de estar na rua, convivendo continuamente com outros usuários de drogas.

Estudo junto a ex-moradores de rua acolhidos num abrigo religioso, no município de Fortaleza, discutiu sobre o uso abusivo de álcool entre a população de rua. Segundo apreendem, entre moradores de rua, desenvolve-se a constituição de uma identidade associada ao álcool (ESMERALDO, 2007).

O álcool e as demais drogas, especialmente o *crack*, aparecem como um grande entrave na vida dessas pessoas, as quais compreendem que qualquer mudança de vida pressupõe a capacidade de superação do uso abusivo dessas substâncias; o primeiro passo para constituir um novo projeto de vida e de futuro é deixar de usar droga ou de beber.

Em inúmeros casos, os danos à saúde associados ao uso frequente de drogas chegam a um grau tão avançado que o sujeito simplesmente não aguenta mais continuar ingerindo substâncias psicoativas, e passa um tempo sem beber ou fumar. Muitos deles, especialmente os que estão há longo tempo na rua, alternam períodos em que vivem na rua com períodos em que são acolhidos em albergues ou alugam um barraco, como forma de “dar um tempo” da rua ou até de tentar viver “fora” da rua. A ingestão de drogas leva o morador de rua a um limite no qual ele decide passar um tempo “fora” das ruas.

Apesar das dificuldades, no tocante à possibilidade de se afastar das drogas, há exemplos de pessoas que conseguem passar um bom tempo sem beber ou usar drogas, mesmo estando na rua. Alguns destes, embora temporariamente, referem-se à mudança na sua forma de ver o mundo e de se relacionar com as pessoas depois de ter parado de usar drogas. Isso leva a crer que sair da situação de rua depende, realmente, em grande parte, da superação da dependência química. Não significa que o único obstáculo para superar a situação de rua seja a droga, nem que conseguir parar de usar drogas garantirá de forma automática que o sujeito estabelecerá outros modos de viver; no entanto, as drogas constituem um dos principais entraves tanto para a possibilidade de voltar à família ou a morar numa casa, como também para promover a saúde pessoal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos trazer algumas reflexões com base nos resultados de pesquisas acerca das pessoas em situação de rua, enfatizando dois pontos centrais, quais sejam a violência e o uso abusivo de álcool e drogas, sem a pretensão de esgotar a análise dessas questões, haja vista a complexidade da realidade dos moradores de rua.

A nosso ver, a violência, tão presente nos discursos, nas emoções e sentimentos dos moradores de rua, remete à necessidade de segurança, de poder dormir sem estar em constante alerta em face da possibilidade de ser agredido e de poder confiar nas pessoas; bem como à necessidade de ser visto como um ser humano digno de valor e de respeito, de não ser considerado como alguém inferior e desprovido de valor ou como um vagabundo ou marginal, de ser respeitado pela sociedade.

Na nossa ótica, a violência entre os moradores de rua é uma das expressões dos valores individualistas presentes nas relações entre essas pessoas. Expressões como “lei do mais forte”, “mundo animal”, e “necessidade de ser forte para sobreviver” são frequentemente usadas pelos moradores de rua para caracterizar as relações entre os próprios “colegas” de rua. As disputas internas entre a população em situação de rua dificultam a cooperação, a organização coletiva e o fortalecimento da coesão grupal. Nesse âmbito, as relações interpessoais são definidas como frágeis, sendo difícil estabelecer relações de confiança.

Os moradores de rua vivem num contexto caracterizado pelas relações de dependência e de subordinação. Desse modo, que sua sobrevivência é, em grande parte, subordinada ao apoio de instituições governamentais e não governamentais. Assim, a alimentação, a higiene, o acesso aos serviços públicos e a luta pelos direitos, muitas vezes, dependem do apoio e iniciativa das instituições e seus representantes.

Recorremos a Martin-Baró (1998) para ressaltar a necessidade de profissionais, pesquisadores e gestores, juntamente com as pessoas em situação de rua, criar possibilidades para a emergência de outras condições de vida e de trabalho para eles. Como destaca esse autor, ao fazer a crítica ao positivismo como paradigma dominante nos estudos de Psicologia Social ao longo, principalmente, da primeira metade do século XX, esse paradigma somente dá conta dos dados positivos, permanecendo cego à negatividade, ou seja, aquilo que ainda não é, mas que pode vir a ser. Devemos nos voltar, portanto, para a negatividade, para a possibilidade de transformação social no relacionado às populações em situação de rua.

Para isso, não podemos deixar de olhar para os potenciais dos moradores de rua; para, por exemplo, a emergência da autonomia, compreendida como a crença na capacidade de superação das relações de dependência, de se organizar coletivamente em busca da transformação das condições de vida. A autonomia, portanto, não se concretiza de maneira individual, particular, mas se dá de forma coletiva.

No referente aos desafios para as políticas públicas, temos de, levar em consideração o fato de que os moradores de rua possuem certas especificidades, as quais precisam ser compreendidas pelos gestores e demais agentes que elaboram e executam as políticas e práticas sociais, tais como a mobilidade, a ruptura institucional, a dificuldade de se adequar a rotinas e horários, heterogeneidade, o uso abusivo de álcool e outras drogas e a dificuldade em estabelecer vínculos interpessoais. Não há, entretanto, somente problemas e dificuldades a serem reconhecidas; existem também potenciais a explorar. Destacamos os encontros entre os moradores de rua ensejados pelas instituições de apoio. O fortalecimento desses encontros pode ser uma possibilidade de superação do individualismo. Da mesma forma, os potenciais de autonomia também devem ser conhecidos, especialmente junto aos moradores de rua que se expressam como prováveis líderes. A autonomia deve ser entendida não como mera possibilidade de escolha individual,

mas supondo a necessidade de cooperação, corresponsabilização e de ação coletiva.

Devemos ter em mente, no entanto, a noção de que as políticas sociais são limitadas. Adotando a compreensão gramsciana de Estado ampliado, caracterizado pela correlação de forças e distintos interesses de classe, sabemos que as políticas sociais são resultado dessa correlação de forças. Portanto, possuem limites em decorrência de forças conservadoras que resistem à transformação das estruturas sociais e da pouca capacidade de articulação dos moradores de rua de se fazerem representar na arena política e reivindicar direitos.

Entretanto, os representantes e agentes sociais, responsáveis pela elaboração e intervenção das políticas públicas junto aos moradores de rua, não podem deixar de problematizar as condições e injustiças sociais que atingem essa população, nem de questionar essas condições e desenvolver a consciência crítica necessária à transformação social e à superação das injustiças.

As políticas públicas devem atender a necessidades qualitativamente distintas e heterogêneas. Tal iniciativa deve ser adotada por meio da corresponsabilização de vários agentes, sobretudo os moradores de rua e os responsáveis pela elaboração e implementação dessas políticas.

Assim, a superação da circunstância de rua, da violência sofrida, da dificuldade de acesso aos serviços de saúde, do uso abusivo de drogas, das relações de dependência em direção à autonomia seria resultado não de uma ação individual, mas de uma ação coletiva e compartilhada.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Rubens de Camargo Ferreira; WARANDA, Walter. Descartáveis urbanos: discutindo a complexidade da população de rua e o desafio para políticas de saúde. In: **Revista Saúde e Sociedade**, v.13, n°1, p. 56-69, jan./abr. 2004.

ALCÂNTARA, Stefânia Carneiro. **O Grupo Vivencial Comunitário**: uma possível articulação entre a psicologia social comunitária e a psicologia fenomenológico-existencial. 2004. Monografia (graduação em Psicologia). Universidade de Fortaleza. Curso de Psicologia. Fortaleza.

ANTUNES, R. **O caracol e sua concha**: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2005.

BRITO, Valquíria de O. C. et al. Infecção pelo HIV, hepatites B e C e sífilis em moradores de rua. In: **Revista de Saúde Pública**, v.41 (2), p. 47-56. 2007.

BOTTI, Nadja Cristiane Lappann et al. Padrão de uso de álcool entre homens adultos em situação de rua de Belo Horizonte. **Rev. Eletrônica Saúde Mental Álcool Droga**. Ribeirão Preto: v. 6,n. spe, 2010.

CAMPOS, Geraldo Mendes de; MATTOS, Ricardo Mendes. **Projeto LAR** (Livre do álcool e das ruas): proposta psicossocial de intervenção com o alcoolista em situação de rua. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Psicologia). 2004. Universidade de São Marcos. São Paulo, 2004.

COSTA, Ana Paula Motta. População em situação de rua: contextualização e caracterização. In: **Revista Virtual Textos e Contextos**, n° 4, ano IV, dez. 2005.

ESMERALDO FILHO, Carlos Eduardo. **Saúde mental e (ex)-moradores de rua**: um estudo a partir do valor pessoal e do poder pessoal. 2006. 106f. Monografia (graduação em Psicologia). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2006.

_____. **Histórias de vida de ex-moradores de rua**: valor pessoal, poder pessoal e uso abusivo de álcool. 2007. Monografia (Especialização em Saúde Mental). Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2007.

_____. **Necessidades de saúde dos moradores de rua**: desafios para as políticas sociais do Município de Fortaleza-CE. 2010. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Universidade Estadual do Ceará, 2010.

ESCOREL, Sarah. **Vidas ao léu: trajetórias da exclusão social**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1999.

GUARESCHI, N. M. F.; WEBER, A.; COMUNELLO, L. N.; NARDINI, M. Discussões sobre Violência: Trabalhando a Produção de Sentidos. In: **Psicologia: Reflexão & Crítica**, 19(1). p. 122-130. 2006.

GIORGETTI, Camila. **Moradores de rua: uma questão social?**. São Paulo: Fapesp/ Educ, 2006.

LOVISI, Giovanni Marcos. **Avaliação de Distúrbios Mentais em Moradores de Albergues Públicos das Cidades do Rio de Janeiro e Niterói**. Tese (doutorado em Saúde Pública). Escola Nacional de Saúde Pública, FIOCRUZ, Rio de Janeiro. 2000.

MACHADO, Eduardo Paes; NORONHA, Ceci Vilar. A polícia dos pobres: violência policial em classes populares urbanas. In: **Sociologias**, Porto Alegre: ano 4, n° 7, jan/jun, p. 188-221. 2002.

MARTIN-BARÓ, Ignácio. **Acción e ideología: psicologia social desde Centroamérica**. 2. ed. San Salvador: UCA Editores, 1985.

_____. **Psicologia de la liberación**. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

MENDES, Jussara; SILVEIRA, Sandra. Nas páginas dos periódicos: construção social e realidade do fenômeno morador de rua. In: **Revista Virtual Textos e Contextos**, n° 4, ano IV, dez. 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. A violência social sob a perspectiva da saúde pública. In: **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro: 10 (supplement 1),1994. p.07-18.

MINAYO, M. C. S.; DESLANDES, S. A complexidade das relações entre drogas, álcool e violência. In: **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro: v. XIV, n. 1. p. 35-42. 1998.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, E. R. de. Violência e saúde como um campo interdisciplinar e de ação coletiva. In: **História, Ciências, Saúde - Manguinhos**: IV(3): 513-531 nov. 1997-feb. 1998.

NETTO, José Paulo. A questão social na América Latina. In: **Temporalis: Revista Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, ano 9, n. 18. Brasília: ABEPSS, 2009.

PEREIRA, Viviane Souza. Pobreza e exclusão social: um debate em curso. In: **Temporalis: Revista Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, ano 10, n. 19. Brasília: ABEPSS, 2010.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro**. A formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SAWAIA, Bader. Introdução: exclusão ou inclusão perversa?. In: SAWAIA, Bader (Org.). **As artimanhas da exclusão**: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis: Vozes, 2007.

SILVA, José Borzacchiello da. A cidade contemporânea no Ceará. In: SOUZA, Simone de. (Org.). **Uma nova história do Ceará**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.

SOUZA, Eduardo Sodré de; SILVA, Sandra Regina Vilchez da; CARICARI, Ana Maria. Rede social e promoção da saúde dos “descartáveis urbanos”. In: **Revista da Escola de Enfermagem USP**. v. 41, n. spe, pp. 810-4. 2007.

TOSTA, Tânia Ludmila Dias. Memórias da rua, memórias da exclusão. In: BURSZTYN, Marcel (Org.) **No meio da Rua**: nômades, excluídos e viradores. Rio de Janeiro: Garamond, 2003

WANDERLEY, Mariângela Belfiore. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: SAWAIA, Bader (Org.). **As artimanhas da exclusão**: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis: Vozes, 2007.

NA TRILHA DAS CONCEPÇÕES: família, juventude e políticas públicas

Maria do Socorro Ferreira Osterne

1 INTRODUÇÃO

Revela-se cada vez mais evidente a necessidade de avançar no sentido do estabelecimento de um marco conceitual sobre família que seja capaz de favorecer a constituição de políticas públicas de melhor qualidade para atender às especificidades dos grupos familiares brasileiros e ajudar na compreensão das singularidades relacionais e expressões dos seus membros componentes.

A rigor, poucos temas suscitam tantos consensos e controvérsias e estão de tal modo transpassados por valores ideológicos, morais e religiosos como o da família. Sem dúvida, já fazem parte do senso comum acadêmico o reconhecimento e a aceitação da sua multiplicidade de formas e sentidos, demonstrada por considerável produção sociológica e por uma regular e reiterada proposta antropológica sobre suas configurações.

Com a noção de juventude não é diferente. Trata-se, igualmente, de um tema que, não obstante tenha tomado corpo de forma bastante acentuada nos últimos anos, apontando novos dilemas e desafios para a constituição de diagnósticos e estratégias de intervenção, esse esforço ainda se mostra incipiente para dar conta dos problemas vividos na busca da inclusão, da experimentação e da participação, dimensões importantes nesse período da vida.

Oportunamente, o objetivo desta reflexão, pelo menos nesse momento, não é fazer o entrelaçamento de questões relativas à família com problemas inerentes à condição de adolescência e juventude; tarefa, por sinal, imprescindível para que as unidades de referência familiares possam ser percebidas como totalidade complexa e inter-relacionada e não como um somatório de partes independentes, no qual cada categoria de pessoas seja tomada, isoladamente, apenas como portadora de situações específicas.

Para a ação do protagonismo social é fundamental a ideia de totalidade e inter-relação. Contudo, o interesse maior, nesta oportunidade, é explorar o sentido de família e juventude como categorias analíticas, dados a natureza polissêmica e o caráter difuso que ambas comportam. Como a teoria não pode ser entendida senão como a reconstituição, no plano do pensamento, do próprio movimento da realidade, os sentidos e as noções embutidos nas estratégias de ação conferem relevância, porquanto, que igualmente, são responsáveis pela qualidade das respostas que aparecem nas práticas sociais.

Assim, optamos por começar tecendo considerações sobre o tema família para, em seguida, comentar acerca da noção de juventude.

2 CONSIDERAÇÕES DE ORDEM GERAL

A definição dominante de família congrega um conjunto de palavras afins: pai, mãe, filhos, casa, unidade doméstica, casamento e parentesco. A família havida como legítima, “normal”, que se interioriza no imaginário da maioria das pessoas, caracteriza-se como um conjunto de pessoas aparentadas que se ligam por aliança, casamento, filiação, adoção ocasional ou afinidade. É pressuposto comum habitarem um mesmo teto.

Com efeito, a imagem mais instantânea que se tem de uma família é aquela na qual aparecem pai, mãe e filhos vivendo numa mesma casa. Trata-se de um contexto identificado

pela união exclusiva de um homem e uma mulher, que, presumidamente, se inicia por amor, na expectativa de que o destino lhe seja favorável e que esta união resulta definitiva. Pressupõe compromisso de acolhimento e cuidado para com seus componentes e expectativa de reciprocidade afetiva, sobretudo para com os filhos.

O que em geral, também, predomina é a ideia de relações baseadas na hierarquia, na subordinação, no poder e na obediência. Se aceita a prevalência da autoridade masculina, admitem-se as relações desiguais, acredita-se na crença de que o mundo externo pertence ao masculino e a casa ao feminino. Fora deste referencial, as famílias são vistas como incompletas ou desestruturadas.

Essa imagem corresponde a um estalão, ou seja, o tradicional modelo da família nuclear burguesa. Essa família considerada natural, uma vez apresentada com a aparência de ter sempre existido dessa mesma forma, é, de fato, uma invenção recente e não tão antiga como se imagina. O que isso significa?

Em sua já clássica obra *História social da criança e da família*, Ariès (1977), sem assumir uma explicação evolucionista e linear de argumentação, exprime uma valiosa descrição do surgimento da família nuclear quando procede a uma análise iconográfica do *Ancien Régime* francês.

Diz o autor, em suas reflexões, que as cenas de vida privada e de família chegavam a espantar os historiadores que examinavam os documentos iconográficos, dada a raridade das suas aparições nos limites do século XVII, quando o essencial representado continuava a ser a imagem da vida exterior e pública.

No século XV, a rua era o espaço por excelência onde se praticavam os ofícios, a vida profissional, as conversas, os espetáculos e os jogos. Na aristocracia não havia rigorosa separação entre o público e o privado, as famílias viviam na rua, não se isolavam. A rigor, a família não tinha função afetiva e socializadora. Constituíam-se com vistas apenas à transmissão

da vida, à conservação de bens, à prática de um ofício, à ajuda mútua, à proteção da honra e da vida em caso de crise (BRUSCHINI 1990).

Foi com a ascensão da burguesia, no século XVIII, que ocorreram a privatização da instituição familiar e a passagem das funções socializadoras para o âmbito mais restrito do *lar burguês*, mecanismos fundamentais para a formação da família, *moderna*, diga-se de passagem.

Assim, o modelo burguês da família centrado na criança, no lar e no patrimônio, cujo padrão emocional se definia pela autoridade restrita aos pais, profundo amor parental pelos filhos, fortalecimento do papel da mãe, valorização das crianças, do núcleo conjugal e do espaço privado do lar, teria se instalado, primeiramente, nos meios burgueses, antes de se estender progressivamente a toda a sociedade. Daí as denominações: família nuclear, família nuclear burguesa ou família moderna.

Com o testemunho da história, portanto, pode-se concluir que a família que somos conduzidos a considerar como *natural* é recente e não tão antiga quanto a humanidade. Assim sendo, dissolver sua aparência de naturalidade é condição essencial para o desenvolvimento dos estudos respeitantes a esse grupo sociológico primário.

Como observa Bourdieu (1989), as definições de família têm em comum o suposto de que ela existe como *universo social separado*, orientado pela idealização do interior, ou seja, da intimidade e da privacidade, como sagrado. Supõe, também, que a *casa* e o *grupo doméstico* são um lugar estável, permanente, duradouro e indefinidamente transmissível. A família é vista como personagem transpessoal, dotada de vida própria, espírito coletivo e visão específica do mundo.

No discurso das famílias sobre família, a *unidade doméstica* é concebida como agente ativo, dotado de vontade, capaz de pensamento, de sentimento e de ação, além de amparada por pressupostos cognitivos e prescrições normativas que dizem respeito à maneira correta de viver as relações domésticas.

Esse discurso inspira-se em modelos ideais de relações humanas (fraternidade, solidariedade, afeto, cuidado, amor etc.), e situa as relações familiares como princípios de elaboração e avaliação de todo vínculo social. Torna-se, então, um parâmetro idealizado das relações sociais.

Com efeito, chama-se a atenção para a importância de se analisar as representações que as pessoas (senso comum/especialistas) têm daquilo que designam por família. Analisar essas representações é condição fundamental para o entendimento segundo o qual sempre se vai encontrar, no imaginário social, uma família pensada (idealizada) e uma família vivida (aquela que, de fato, expressa a experiência de cada pessoa com os seus semelhantes).

Na *communis opinio*, paira uma ilusão de que as discussões em família estão assentadas sobre bases comuns e, isto acontece porque a vida familiar faz parte do mundo real ou simbólico de todas as pessoas, independentemente das formas que possa assumir, e está intensamente perpassada por valores morais, religiosos e ideológicos.

Na verdade, a dinâmica relacional estabelecida em cada família não é dada, mas constituída com origem na sua própria história e das negociações cotidianas verificadas internamente entre seus membros e externamente com o meio social mais amplo.

Nessa linha de raciocínio, não é possível admitir a existência de um só conceito de família, tampouco sustentar sua idealização como fato concreto. A família tanto pode se constituir condição de possibilidades para si e para os seus membros, como espaço de limitações e sofrimento. Não se pode falar em família, mas em famílias. O plural comporta a diversidade de arranjos familiares capazes de existir, portanto, mais apropriado para designar as famílias que compõem a sociedade brasileira da atualidade. Como parâmetro pode-se dizer:

Família é um núcleo de pessoas que convivem em determinado lugar, durante um lapso de tempo mais ou menos longo e que

se acham unidas (ou não) por laços consanguíneos. Tem como tarefa primordial o cuidado e a proteção de seus membros, e se encontra dialeticamente articulado com a estrutura social na qual está inserido. (MIOTO, 1997, p.120).

Ampliando, ainda mais, no ensejo de expressar a multiplicitude de formas e sentidos embutidos na noção de família hoje, é preferível entendê-la como *unidade de referência*, ou seja, como:

[...] algum lugar seja o lar, a casa, o domicílio, o ponto focal onde se possa desfrutar do sentido de pertencer, onde se possa experimentar a sensação de segurança afetiva e emocional, onde se possa ser alguém para o outro, apesar das condições adversas mesmo independente das relações de parentesco e consanguinidade. Algo que possa ser pensamento como o local de retorno, o destino mais certo. Local para refazer-se das humilhações sofridas no mundo externo, expandir a agressividade reprimida, exercitar o autocontrole, repreender, vencer o outro, enfim, sentir-se parte integrante. (OSTERNE, 2004, p.65).

É preciso, portanto, desidealizar a família e o mundo familiar. Por participar dos dinamismos próprios das relações sociais, a família recebe, naturalmente, as influências do contexto político, econômico e cultural onde está imersa. Hoje ela se caracteriza por uma grande variedade de formas. Por isso, registramos a inadequação do modelo tradicional para compreender os grupos familiares do momento atual.

As mudanças atingem, simultaneamente, os aspectos institucionais da realidade familiar, bem como as identidades pessoais e as relações mais íntimas entre os membros dessas unidades de referência. Algumas dessas mudanças, ocorridas no curso da última década do século XX e início do século XXI, foram bastante significativas para o surgimento de outro pa-

drão demográfico na realidade brasileira e para a configuração de novos modelos familiares.

Essas mudanças dizem respeito, principalmente a: entrada maciça, duradoura e irreversível das mulheres no mundo do trabalho; deslocamento nos papéis de gênero; modificações no trato da sexualidade; retorno do progresso do número de casamentos; grande quantitativo de separações conjugais; aumento da co-habitação e das uniões consensuais; redução dos índices de fecundidade e, conseqüentemente, do total de filhos; crescimento da concepção em idade mais precoce; aumento significativo de famílias monoparentais, sobretudo “chefiada” por mulheres; elevação da taxa de atividade das mulheres casadas com filhos; acrescentamento da perspectiva de vida e, conseqüentemente, de uma população mais velha, além de novos tipos de unidades familiares (recompostas ou recombinaadas).

Falar, então, em família, na segunda dezena do século XXI, implica referência a mudanças e a padrões difusos de relacionamentos. Com seus laços aparentemente esgarçados, torna-se cada vez mais difícil definir os contornos que a delimitam. Assim, nesse ambiente de profundas mudanças e na pluralidade de configurações que os grupos assumem, os contextos familiares precisam ser levados a uma permanente reformulação dos significados vividos e dos métodos para abordá-los.

Mesmo que nas últimas décadas as Ciências Humanas e Sociais tenham acumulado significativa experiência de pesquisas e estudos sobre família, pouco se avançou no tocante a formas inovadoras de intervenção em decorrência das novas molduras impostas pela problemática social que as famílias exponenciam.

Como bem lembram Guimarães e Almeida (2005), é fundamental ser crítico, realista e cuidadoso na elaboração de políticas sociais públicas para famílias. Somente um conhecimento real e atualizado, livre de idealizações, baseado em um progressivo refinamento metodológico, poderá garantir melhores resultados nas práticas com os grupos familiares.

Situar, portanto, a família como lócus do protagonismo social remete ao entendimento de que os problemas que as pessoas trazem diariamente às instituições, de alguma forma, sempre se relacionam, direta ou indiretamente, à vida familiar da qual participam diferentes categorias de pessoas, sejam crianças, adolescentes, jovens, adultos ou idosos.

Neste ponto, retomando a questão da multiplicidade de formas e sentidos assumidos pela família nos últimos tempos, convém exprimir que seu conceito aparece e desaparece das teorias sociais, ora enaltecido ora demonizado. A família é, por vezes, acusada da gênese de todos os males, principalmente dos processos de repressão e subordinação; em outras ocasiões, é exaltada como provedora do corpo e da alma.

Já foi vista como antagônica à organização popular e aos movimentos sociais, espaço de reprodução do capital e da alienação. Também se lhe apregou a morte, sua extinção. Observamos, contudo, é que as previsões sobre seu desaparecimento não deram certo. A família continua sendo, para o bem ou para o mal, a mediação, por excelência, entre a pessoa e a sociedade.

Na inteligência de Sawaia (2005), e como indica uma pesquisa levada a efeito pelo Unicef com representativa parcela da população jovem de várias condições sociais e de todas as regiões brasileiras, 95% desses jovens percebem a família como a mais importante das instituições; 70% declararam, também, que a convivência familiar é motivo de alegria.

Não é difícil, portanto, concluir que a família não esteja morrendo. O que está agonizando é sua idealização, pois a mesma sociedade que criou a família íntima e nuclear produziu as condições para que ela se desestruturasse depois.

É mister, na verdade, aguçar o senso crítico, pois a família contemporânea comporta enorme elasticidade. Não se sabe mais o que é apropriado ou inapropriado no tocante à realidade familiar. Não se tem como certo quem são os parceiros de uma relação conjugal e que família cria. Se as relações entre pais e filhos, cada vez menos, se resumem ao núcleo conjugal,

como delimitar família? Como se processam as relações entre irmãos consanguíneos e filhos de recasamentos? Como lidar com essas situações tão diferenciadas?

Na esteira dessa reflexão, Guimarães e Almeida (2005) sugerem, primeiramente, afastar a ideia de que o trabalho com famílias possa ser conduzido de forma pragmática, aleatória ou voluntarista. Ainda como acrescentam, o fato de as pessoas ou famílias estarem juntas não é o bastante para o desencadeamento de um procedimento grupal capaz de conduzir seus membros a processos de autonomização e mudança de realidade familiar e social. Nesse aspecto, parece oportuno acatar a sugestão de Sarti (2005), no sentido de pensar a noção da família como uma categoria nativa, ou seja, de acordo com o sentido a ela atribuído por quem a vive, como ponto de partida.

As metodologias para trabalho com grupos familiares precisam ter como horizonte a inclusão e o exercício pleno de processos de autonomia para serem eficientes. Necessitam ensinar o protagonismo das famílias nas políticas públicas.

A propósito do protagonismo das famílias, no interior das políticas públicas, convém ainda emitirmos um comentário respeitante ao seu real sentido. Fala-se muito, hoje, que as metodologias de intervenção nessa área devem buscar o princípio básico de elevar a família à condição de parceria dos programas sociais, com vistas a estabelecer sua autonomia. A família está sendo pensada como base estratégica para a condução de políticas públicas. Nesse prisma, destaca-se a importância das competências familiares e das redes de sociabilidade e solidariedade tecidas nesses grupos para o processo de inclusão e proteção social de seus membros.

Esse mesmo discurso, porém, é apropriado, ideologicamente, para justificar a redução do Estado no âmbito das políticas públicas, isto é, aciona-se a lógica do protagonismo familiar para transferir, aos próprios sujeitos portadores de necessidades, a responsabilidade pelos seus carecimentos, vinculando-os ao processo de ajuda mútua, no qual a família e a comunidade aparecem como as próprias fontes naturais.

Convém, portanto, atentar para o sentido político das práticas que, em sendo inverso, apregoa a condição parceira das famílias nos programas sociais. Afinal de contas, o protagonismo das famílias só terá sentido se ocorrer em um terreno político no qual a ética seja o valor preponderante e o exercício da cidadania o horizonte mais próximo.

Ao mesmo tempo, se a incumbência de conceituar família, como categoria analítica, remete a inúmeros desafios, conforme comentado anteriormente, também não será menos desafiante chegarmos a ideias mais precisas a respeito do que venha a ser juventude, haja vista sua também já considerável possibilidade de explicação na literatura especializada.

De fato existe, neste campo, uma diversidade de agentes. Além do mais, não são poucas as diferenças de visões sobre juventude, bem como das formas de definir o público-alvo da sua atenção e posições a respeito de como este público deve (ou não) se tornar objeto das políticas públicas. Isso sem falar das diferentes perspectivas políticas dos projetos e ações que têm a juventude como foco de atenção.

No alcance da leitura de Freitas (2005), é necessário explorar este tema, destacando, inicialmente, o fato de existir hoje, no Brasil, o costume de se usarem concomitantemente, os dois termos - adolescência e juventude - ora de forma superposicionada, ora constituindo campos distintos, mas complementares outras vezes, traduzindo disputa por distintas abordagens. A autora complementa com a seguinte reflexão: estas diferenças e interconexões dos dois vocábulos não restam claras e, muitas vezes, as disputas sobram escondidas na imprecisão dessas expressões.

Impossível será a intenção de ter uma definição única ou mesmo consensual sobre adolescência e juventude. Uma coisa é certa, porém, todas as tentativas estão sempre relacionadas à dimensão de fase do ciclo vital entre a infância e a maturidade.

Da mesma forma, acrescenta a mesma autora (2005): a ideia de geração remete à noção de semelhança de experiência

e questões das pessoas que nasceram em um mesmo momento histórico e que vivenciam os processos das diferentes fases do ciclo de vida sob os mesmos condicionantes das conjunturas históricas. Esta singularidade possibilita à juventude visibilidade e produção de interferências como categoria social. Acerca desse raciocínio, ela expressa:

Este período, tal como genericamente definido, na sociedade moderna ocidental, começa com as mudanças físicas da puberdade (de maturação das funções fisiológicas ligadas à capacidade de reprodução), com as concomitantes transformações intelectuais e emocionais e termina, em tese, quando se conclui a “inserção no mundo adulto”. Na concepção clássica da sociologia tal inserção, que marca o fim da juventude, abarca, de modo geral, cinco dimensões: terminar os estudos; viver do próprio trabalho; sair da casa dos pais e estabelecer-se numa moradia pela qual torna-se responsável ou co-responsável; casar; ter filhos. Estas cinco condições são uma tradução moderna para os fatores que, em todos os períodos históricos, definem a condição de adultos: depois do período de preparação, estar apto a produzir e reproduzir a vida e a sociedade, assumindo as responsabilidades pela sua condução. (FREITAS, 2005, p.7).

O período da juventude, contudo, poderá comportar durações e ritmos bem diferentes de acordo com os contextos sociais e as trajetórias de cada qual. Embora a perda da linearidade lhe seja uma característica contemporânea e, apesar de entendida como fase de transição e ambiguidades, a condição juvenil resguarda plenas possibilidades de significado próprio, além de abrigar singularidades e forte intensidade social.

No tocante aos limites etários usados para identificar este período, seja para atender a análises demográficas, seja para a definição dessa categoria como objeto de políticas pú-

blicas, estes variam de País para País e também de instituição para instituição. Ocasionalmente, utiliza-se a faixa etária entre 12 e 18 anos para designar adolescência e entre 15 e 29 anos para delimitar o período da juventude. Para esta última categoria, ainda aparecem três grupos de idade: de 15 a 19; de 20 a 24 e de 25 a 29 anos. Em alguns casos situa-se a juventude como um período entre os 12 e os 35 anos. Em linhas gerais, todavia, no Brasil, observa-se uma tendência a situar esta demarcação entre os 15 e 24 anos. O certo é que, consoante ressalta León (2005):

Os conceitos de adolescência e juventude correspondem a uma construção social, histórica, cultural e relacional, que por meio das diferentes épocas e processos históricos e sociais vieram adquirindo denotações e delimitações diferentes. (LEÓN, 2005, p. 10).

As noções de adolescência e juventude, portanto, tendem a constituir um campo de análise em disputa, porquanto não são raras as ocorrências de sobreposições e transporte de características de uma noção a outra e vice-versa. Frequentemente, entretanto, algumas características aparecem identificando a uma e a outra de forma distinta, como, por exemplo, comenta Florenzano (1997), apud León (2005):

Durante a adolescência alcança-se a etapa final do crescimento, com o começo da capacidade de reprodução, podendo dizer que a adolescência se estende desde a puberdade até o desenvolvimento da maturidade reprodutiva completa. Não se completa a adolescência até que todas as estruturas e processos necessários para a fertilização concepção, gestação e lactação não tenham terminado de amadurecer. (LEÓN, 2005, p.11).

O certo é que, de fato, a juventude é uma condição social que expressa nuances específicas, manifestas de forma di-

ferente de acordo com as características históricas, culturais e sociais de cada qual. Desta maneira, não é possível generalizar um critério de idade universal que dê conta de todos os setores e de qual das épocas. A idade, por conseguinte, constitui apenas um referencial demográfico.

Efetivamente sentido, o pensamento de Abramo (2005) é esclarecedor:

A noção mais geral e usual do termo juventude se refere a uma faixa de idade, um período de vida, em que se completa o desenvolvimento físico do indivíduo e ocorre uma série de transformações psicológicas e sociais, quando este abandona a infância para processar sua entrada no mundo adulto. No entanto, a noção de juventude é socialmente variável. A definição do tempo de duração, dos conteúdos e significados sociais desses processos se modificam de sociedade para sociedade e, na mesma sociedade, ao longo do tempo e por meio suas divisões internas. Além disso, é somente em algumas formações sociais que a juventude configura-se como um período destacado, ou seja, aparece como uma categoria com visibilidade social. (ABRAMO, 1994, p.1).

Evidentemente, evoluíram bastante a atenção e o interesse da opinião pública, da academia, dos agentes políticos e institucionais, governamentais e não governamentais, na busca do sentido de juventude e de suas formas de manifestação na realidade brasileira dos últimos tempos.

Abramo (1997) desenvolve pertinente reflexão sobre as formas de tematização social da juventude no Brasil no período compreendido entre 1950 e 1990, lamentando que poucas dessas formas se preocupem em focalizar o modo como os próprios jovens vivem e elaboram essas situações. Comenta, ainda, sobre uma grande dificuldade de serem esses jovens conside-

rados como sujeitos, ou seja, que possam ser vistos transpondo sua consideração como “problema social”.

Ao falar em juventude, consoante sua própria ênfase, a autora refere-se ao momento posterior à infância, envolvendo a adolescência e a juventude propriamente ditas. Em seu esforço de análise, sugere dois diferentes modos de tematização sobre os jovens nos meios de comunicação. Um é relacionado à *cultura e comportamento*: música, moda, estilo de vida e de aparecimento, esporte e lazer, enquanto o outro se relaciona aos *problemas sociais* como violência, crime, exploração sexual, drogadição, e medidas de combate a tais desordens da sociedade.

Como observa, a maioria dessas abordagens ainda se destina somente a discutir os sistemas e as instituições presentes na vida dos jovens ou mesmo as estruturas sociais determinantes das situações problemáticas. No tocante às políticas públicas, aponta a inexistência de uma tradição de políticas especificamente destinadas aos jovens, como foco diferenciado do das crianças e além da educação formal (p.26). Repara que somente recente e lentamente tenha aparecido a preocupação com os jovens propriamente ditos.

A maior parte desse cuidado volta-se à prestação de atendimento aos adolescentes em situação de “desvantagem social”, ou seja, àqueles que vivem fora das suas unidades de referência familiar, submetidos à exploração sexual, envolvidos com o consumo ou tráfico de drogas, em atos de delinquência ou em outras situações caracterizadas como de risco social e, também, para os programas de capacitação profissional e encaminhamento para o mercado de trabalho.

Ainda conforme lembra, Abramo alguns programas e/ou projetos se dedicam ao enfrentamento dos problemas sociais que afetam a juventude (cujas causas se localizam na própria família, na sociedade ou no jovem em si) tomando eles próprios como o problema a ser enfrentado no sentido de reintegrá-los à ordem social. Lamenta que os tratamentos singularizados praticamente inexistam, apesar de terem aumentado as ações, deixando os adolescentes e os jovens “desfocadamente visíveis”,

alimentando a máxima da opinião corriqueira segundo a qual a adolescência é mesmo uma fase difícil de ser trabalhada.

Quando se trata de uma ação procedente dos partidos políticos, sindicatos e dos movimentos sociais - continua Abramo (1997) - o foco da preocupação, em linhas gerais, é mais com a ausência dos jovens nos espaços e canais de participação política do que com os problemas políticos a eles referidos (1997, p.27). Para Abramo, existe, de fato, com relação aos jovens,

uma dificuldade de ir além da sua consideração como “problema social” e de incorporá-los como capazes de formular questões significativas, de propor ações relevantes, de sustentar uma relação dialógica com outros atores, de contribuir para a solução dos problemas sociais, além de simplesmente sofrê-los ou ignorá-los. (1997, p.28).

Isso pode ser percebido também quando se associa a questão da juventude à da cidadania, ou seja, as privações e os desvios é que são enfocados: prostituição, drogas, doenças sexualmente transmissíveis, gravidez precoce, desajuste familiar, inadaptação social e tantos outros problemas mediante os quais os próprios jovens é que são vistos como o problema para si e para a sociedade. Com efeito, para essa autora:

[...] o foco central do debate concentra-se na denúncia dos direitos negados (a partir da óptica dos adultos), assim como a questão da participação só aparece pela constatação da ausência. Ou seja, os jovens só estão relacionados ao tema da cidadania enquanto privação e mote de denúncia, e nunca – ou quase nunca – como sujeitos capazes de participar dos processos de definição, invenção e negociação de direitos. (ABRAMO, 1997, p.28).

Na primeira parte deste capítulo, a intenção foi contribuir para o fortalecimento do debate em torno das concepções

de família, juventude e adolescência que orientam os vários agentes sociais, instituições governamentais e não governamentais que, direta ou indiretamente, militam nessas searas e suas articulações com as políticas.

É fundamental compreender, reforçando o já expresso aqui, a ideia de que, por trás de toda política, sempre existirá uma noção determinada sobre os sujeitos e seus problemas, e que, dessas noções, dependerão o tipo e a qualidade das ações que se propõem como resposta. Tomando como referência o valor do protagonismo para toda e qualquer ação social que se pretenda minimamente emancipatória procederemos algumas indicações, a modo de remate do entendimento manifesto neste capítulo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com todas as observações até aqui expostas, nos propomos alertar para os cuidados que se deve ter antes de decidir sobre as metodologias a serem adotadas no trabalho com família e juventude quando a pretensão é o fortalecimento da autonomia e da emancipação destas instâncias.

Por muito tempo e, em diversos casos, ainda hoje, o modelo institucional de trabalho com famílias privilegia a perspectiva do “usuário-problema” (MIOTO, 1997), ou seja, as famílias são atendidas com vistas a cumprir o objetivo institucional, pautado na solução do “caso” do usuário percebido de forma dissociada da sua unidade de referência familiar. Assim, muitas vezes, as mesmas famílias circulam por diferentes instituições, em diversas áreas (saúde, justiça, educação, assistência social etc.) apresentando seus membros problemas, caracterizando um tipo de atendimento focalizado e residual.

Na compreensão de Miotto (1997), a eclosão de problemas ou sintomas numa família acontece na medida em que esta “fracassa” no manejo das suas dificuldades. Para essa autora, com o “fracasso continuado” ocorre a tendência de aumento dos indícios da “desintegração familiar” e, conseqüentemente,

a busca da ajuda institucional. Ao receber os casos individualmente como portadores de situações específicas, os processos de atenção à família limitam-se a ações focadas sobre os usuários, perdendo-se a oportunidade de enfrentar os problemas conforme demanda a dimensão da sua essencialidade.

Ora, uma família, independentemente da sua multiplicidade de formas, constitui unidade enquanto tal. Mesmo que se trate de uma unidade na diversidade, cada família, da forma como se apresenta, expressa um conjunto de elementos, em constante interconexão, representada pela forma como seus membros se relacionam entre si e como interagem com a sociedade. Assim, é possível perceber que os problemas trazidos pelas pessoas diariamente às instituições, de uma maneira ou de outra, direta ou indiretamente, sempre se relacionam, essencialmente, à sua vida familiar.

Não justifica, pois, tratar a criança, o jovem, a mulher, o idoso, o trabalhador e seus problemas de doença, abandono, maus-tratos, delinquência analfabetismo, desemprego, ociosidade etc., como casos individuais e situações específicas, se eles são protagonizados numa convivência de íntimas relações familiares situadas no interior de uma dada conjuntura social.

Então, reconhecer a importância dos efeitos da convivência e que a família continua sendo, para o bem ou para o mal, espaço privilegiado de mediação entre a pessoa e a sociedade, passa a ser fundamental para ser possível adotar a família como realidade estratégica na operacionalização de políticas públicas interessadas em fortalecer-lhe a condição de cidadania.

As metodologias de abordagem, portanto, precisam romper com as ações orientadas para a pessoa e focalizar a família. Além do mais, a fim de que os esforços de inclusão e extensão de garantias de proteção social às famílias se traduzam em efetivas, eficientes e eficazes políticas sociais, é necessário incluir a ideia da intersectorialidade das políticas públicas como prática imprescindível a se trabalhar progressivamente a autonomia desses grupos, tendo como horizonte sua emancipação social.

No Brasil, as políticas sociais, em seu aparato institucional e em todos os níveis de poder, caracterizam-se como um somatório desarticulado de instituições responsáveis por políticas setoriais, deveras segmentadas, as quais sobrepõem clientelas e competências, além de pulverizarem e desperdiçarem recursos provenientes de uma diversidade desordenada de fontes.

As estruturas que alicerçam as políticas públicas tendem, nos quatro níveis de governo, a tratar o cidadão e os problemas de forma fragmentada, com serviços executados setorialmente, mesmo quando as ações são dirigidas à mesma criança, à igual família, ao idêntico trabalhador e ocorram em um mesmo espaço territorial e meio ambiente.

Estas estruturas estão mais preocupadas com a especialização do saber e com as corporações profissionais do que com as necessidades e expectativas da população a que as ações e serviços se destinam. São esquemas que refletem a especialização de saberes, funções e modos de intervenção.

Embora presente nas formulações que orientam o planejamento das ações, o discurso da intersetorialidade na prática, perde de vista a integridade do indivíduo e a inter-relação dos problemas.

A abordagem intersetorial implica considerar, dentre outras decisões, mudança de paradigma no tocante ao modelo da administração pública tradicional e de um projeto para as políticas públicas verdadeiramente sintonizado com a concretização da cidadania ativa. São, portanto, dimensões essencialmente relacionadas à ideia de uma governança pública que suponha democracia participativa, mudança do Estado e reforma política; uma atuação governamental em rede de compromisso social (parcerias entre Estado, ONGs, comunidade, setor produtivo etc.). Naturalmente, impõe-se considerar o planejamento, o monitoramento e a avaliação como etapas imprescindíveis a uma intervenção que possa ser destacada pelo seu sentido ético-político e por sua relevância estratégica.

Sob o ponto de vista operacional, no concernente ao trabalho com as famílias, aproveitando as sugestões de Baptista (2005), outras indicações ainda podem ser registradas, tais como:

- os profissionais que têm as famílias como objetos de sua atuação precisam assumir postura de protagonismo, jamais de tutela. Dele é exigido: sintonia atualizada com a conjuntura política, econômica e social onde o programa se origina e desenvolve além de conhecer as famílias participantes em sua dinâmica e estrutura e o próprio programa em sua totalidade (origem, objetivos, gênese dos recursos, atividades previstas, direitos possibilitados, deveres previstos etc.);
- compreender que todo trabalho realizado com famílias deve ser sistemático, processual, contínuo;
- possibilitar conhecimentos e informações às pessoas concede-lhe instrumentos para a mudança. Além do mais, convém reconhecer que todas as pessoas são capazes de produzir saber;
- entender que a dimensão pedagógica do trabalho com as famílias reside em capacitar as pessoas e os grupos a recobrem a autoestima e sua condição cidadã;
- propiciar o conhecimento da realidade tal como ela se mostra: analisá-la e identificar seus problemas e soluções são elementos imprescindíveis ao desenvolvimento do protagonismo dos agentes sociais;
- partir sempre da realidade e da vida das pessoas e grupos, para depois, gradativamente, possibilitar o conhecimento que possa auxiliá-los na transformação de suas situações conflituosas é indispensável;
- para Sawaia (2005), a ação e a reflexão ético-políticas equivalem à análise e à prática voltadas às emoções e desejos. Assim, torna-se essencialmente importante considerar a afetividade das pessoas e dos grupos como dimensão estratégica da ação emancipadora da forma como se apresentam: a humilhação, a vergonha, o medo, o ódio, a felicidade, a alegria, a tristeza etc.;

- estabelecer a intervenção, articulando-se com organizações sociais (sindicatos, movimentos de sociais, associações, conselhos etc.) é uma exigência básica;
- focalizar a metodologia do trabalho no ritmo: conhecer, analisar/ transformar é elemento propulsor de qualquer prática social, em sua dimensão pedagógica. Isso para que as pessoas possam sair da condição de objeto para ser sujeito, ou seja, aprendendo a exercer atividades vitais no exercício da cidadania; e
- destacar a importância de constituir a intervenção, acreditando na potencialidade das pessoas da comunidade e na capacidade que têm de se indignarem social e politicamente para movimentar processos rumo à justiça social, é imprescindível.

Todas estas indicações só terão sentido se situadas no âmbito dessa nova tendência do movimento pela cidadania como sinônimo de luta por direito à igualdade e à diferença, tendo como referência a constituição do processo democrático em todo o seu aprofundamento e extensão, no qual os não cidadãos sejam categoricamente incluídos, com vistas a uma sociabilidade mais igualitária, com direito a definir o sistema que lhes convém; tudo isso, atentando para o sistema complexo e aberto à diversidade das questões emergentes que lhes afligem.

Para retomar, agora, as questões relativas à condição de adolescência e juventude, iniciamos pelo reconhecimento de que esta condição, inegavelmente, foi alvo de profundas transformações nas últimas décadas e, conseqüentemente, também, suas representações sociais. Se a grande pergunta é como tornar os jovens sujeitos de direito e foco da ação pública, será interessante exprimir alguns dilemas e precauções inerentes a esse intento. Com a ajuda das reflexões de Abramo (2005), destacamos:

- a importância do reconhecimento de que estas profundas transformações, nos modelos e processos de entrada na vida adulta, deixaram de ser lineares e se expressam em trajetórias múltiplas, despadronizadas, exibindo características complexas e reversíveis;

- é fatural, portanto, tomar a especificidade da condição juvenil como ponto de partida, ou seja, entender o que ela designa na conjuntura histórica da sociedade, o que a particulariza, quais seus elementos e desafios, para saber fazer bem a imprescindível conexão entre as tarefas conceitual e política, num processo de retroalimentação;
- convém, ainda, discernir sobre quais direitos efetivamente podem garantir a experiência dessa condição de maneira digna e satisfatória;
- é necessário, portanto, consolidar uma definição do que seja “viver a juventude” e quais os processos e elementos que devem ser garantidos com vistas a assegurar essa vivência.

Em face destas constatações, algumas indagações são formuladas por Abramo (2005):

- Tomar os jovens como público distinto (adolescentes de um lado e adultos de outro) ou tê-los como setores específicos de um mesmo conjunto?
- Existiria uma dimensão exclusiva ou suficiente capaz de eleger apenas um tema, uma diretriz, uma política ou um programa para lidar com os jovens?
- Não seria mais pertinente, ante a percepção da heterogeneidade das situações e das desigualdades, a diversificação de diretrizes e ações?

Observa, finalmente, a autora, haver uma tendência a considerar que, além dos direitos relativos à *formação/preparação* para a vida adulta futura, é preciso afirmar os direitos dos jovens à *inserção e à participação*. Atenta, ainda, para a necessidade de esclarecer sobre as noções de vulnerabilidade e definir novos indicadores para analisar a situação dos jovens. Daí a relevância dos debates, das pesquisas, das análises e de confrontos de interpretações e argumentos, para avançar na consolidação da afirmação dos jovens como sujeitos de direito e na formulação de diretrizes que os assegurem.

Para finalizar e, embora de forma breve, importa ainda comentar sobre a importância do monitoramento e da avaliação dos programas sociais como poderosos instrumentos da gestão.

Na verdade, a preocupação maior no campo da avaliação de políticas públicas deverá ser o estudo da tomada de decisões e os fatores que influenciam esse processo. A avaliação poderá tornar-se grande força instrumental e expressar considerável densidade política. Ainda que constitua um recurso técnico, muito mais importante é o seu significado político.

É fundamental, pois, combater o viés comportamental e neutralista que se preocupa com o estudo da eficácia e descarta a dimensão política da avaliação, os princípios que a fundamentam e, conseqüentemente, o próprio conteúdo substantivo.

As informações objetivas que constituem a dimensão factual de uma realidade (dados quantitativos e informações gerais), por mais completos que sejam, embora imprescindíveis para qualquer processo avaliativo, representam apenas uma parte da avaliação. Ela em si, e na sua totalidade, é uma operação muito mais complexa que implica juízo de valor e esforço de transformação. Envolve princípios de equidade e democracia bem como a concepção de cidadania. Infelizmente não se nota este sentido presente nas raras iniciativas de avaliação das políticas sociais brasileiras e, conseqüentemente, das políticas públicas direcionadas às famílias, no interior das quais estão os adolescentes e a condição de juventude.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Helena Wendel. "O uso das noções de adolescência e juventude no contexto brasileiro". In: FREITAS, Maria Virgínia de (Org.) **Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais**. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

ABRAMO, Helena Wendel. "Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil". In: **Revista Brasileira de Educação**, Maio/Jun/Jul/Ago de 1997 nº 5 Set/Out/Nov/Dez de 1997 nº 6.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

BAPTISTA, Naidison de Quintela. Metodologia de trabalho social com famílias. In: ACOSTA Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (Orgs.). **Família, redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Lisboa: Difusão, 1989.

BRUSCHINI, Cristina. **Mulher, casa e família**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Vértice, 1990.

FREITAS, Maria Virgínia de (Org.). **Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais**. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

GUIMARÃES, Rosamelia Ferreira; ALMEIDA, Silvana Cavichioli Gomes. Reflexões sobre o trabalho social com famílias. In: ACOSTA Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (Orgs.). **Família, redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP, 2005.

LEON, Oscar Dávila. "Adolescência e juventude: das noções às abordagens". In: FREITAS, Maria Virgínia de (Org.) **Juventude e adolescência no Brasil: referências conceituais**. São Paulo: Ação Educativa, 2005.

MIOTO, Regina Célia Tomaso. Família e Serviço Social: Contribuições para o debate. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 55. São Paulo: Cortês, XVIII, nov. 1997.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. A família em sua multiplicidade de formas e sentidos. In: FROTA, Maria Helena de Paula; OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira (Orgs.). **Famílias, gênero e geração: Temas transversais**. Fortaleza: EdUECE, 2004.

SARTI, Cynthia A. Famílias enredadas. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (Orgs.). **Família, redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP, 2005.

SAWAIA, Bader B. Família e Afetividade: A configuração de uma prática ético-política, perigos e oportunidades. In: ACOSTA Ana Rojas; VITALE, Maria Amália Faller (Orgs.). **Família, redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP, 2005.

DESIGUALDADES RACIAIS COMO EXPRESSÃO DA QUESTÃO SOCIAL NO CEARÁ

Maria Zelma de Araújo Madeira

INTRODUÇÃO

Este capítulo pretende contribuir para o debate sobre as questões étnico-raciais na sociedade brasileira com origem nas abordagens sobre desigualdade social e relações raciais na atualidade, observando a forma como o racismo se reedita nesse quadro de reestruturação produtiva e de contornos atuais da questão social, compreendendo que as desigualdades raciais se apresentam como expressão das manifestações dessa questão social.

O propósito é tratar de um aspecto ainda pouco estudado no interior da categoria profissional do/as assistentes sociais¹ – a desigualdade racial no momento atual de impactos das transformações societárias no âmbito do mundo do trabalho, de redefinição na esfera do Estado e da configuração das políticas públicas no campo da proteção social. Podemos verificar os desafios a esses profissionais, que lidam no seu

1 Essa temática no interior do Serviço Social vem conquistando espaço, sobretudo quando no X Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, em 2001, no Rio Janeiro, se apresentou a questão das relações étnico-raciais como temática necessária de debate no seio da categoria profissional.

cotidiano institucional com desemprego, aumento da pobreza e miséria de amplos segmentos – de maneira mais incisiva da população negra, como usuário potencial das políticas sociais. Conforme mostram os dados, os afrodescendentes (pretos e pardos) cresceram no último Censo, e isso pode guardar relação com a maior consciência de pertença racial e/ou aumento das respostas “pardo”.

Segundo o Censo 2010, o Brasil conta com uma população de 190.755.799 pessoas. A população negra (pretos e pardos) é maioria: nesse conjunto, passou de 44,7% da população em 2000 para 50,7% em 2010. Entre as hipóteses para explicar tal dinâmica, sobressai uma valorização da identidade afrodescendente – contudo, eles vivem em condições de vida insatisfatórias, fomentadas pelo racismo. No Ceará existem com 8.452.381 habitantes, sendo 31% de brancos, 2,7% de pretos, 66,1% de pardos e 0,2% de indígenas. A Capital, Fortaleza, conta com 2.452.185 habitantes, assim distribuídos: 901.816 se afirmaram de cor/raça branca, 110.811 preta, 33.161 amarela, 1.403.292 parda, 3.071 indígena e 34 não declararam.

Na sociedade brasileira, houve um tratamento diferenciado às populações discriminadas em termos étnicos, pois a população indígena se ateuve com as ameaças de extermínio, enquanto a negra se viu diante da marginalização. A questão racial negra foi evitada, numa recusa de se discutir os problemas que os afligem, engajados como escravizados no processo econômico.

Nesse prisma, são elucidativas as afirmações de Consorte (1991), mesmo passados vinte e um anos da produção do seu artigo sobre a questão do negro no Brasil, quando aponta velhos e novos desafios. É verificável a disseminação de discursos que alimentam um imaginário social de recusa a discutir os problemas e as resistências dessa população, acompanhada da justificativa do porquê de não tematizar:

[...] Em resumo, os negros não têm espaços físicos a defender, sua herança cultural em grande parte se perdeu e, enquanto des-

cendentes de africanos, longe de evocarem nobres virtudes, trazem à lembrança de sofrimento e a resignação associados a um passado que seria melhor esquecer. (CONSORTE, 1991, p. 86).

O movimento social negro, junto a pesquisadores dessa temática, tomou para si a árdua tarefa de desconstituir esses discursos ideológicos, pois escondem relações de poder, a indicar a necessária luta em defesa dessas populações que convivem com as desigualdades em termos econômicos, políticos, culturais, de negação dos valores, silenciamento acerca do legado como patrimônio sócio-histórico. Esse patrimônio não deve ser confundido só com agruras e delitos: conta com território a defender e, patrimônio a conservar, que retraduzem sua cosmovisão, seu modo de pensar e estar no mundo.

É importante ressaltar que o panorama nacional, e mesmo mundial, nos últimos anos, está pontilhado de fatos e conteúdos históricos que abrem espaço propício à discussão e análise das relações raciais e dos seus impactos na constituição da sociedade dita moderna. Os Estados sul-americanos passaram a conhecer as deficiências que afligem os segmentos populacionais que acumularam desvantagens ao longo dos séculos, inscritas nos censos demográficos, nos indicadores sociais e econômicos, demandando aparatos constitucionais como marcos legais para a instituição de políticas públicas e de ações afirmativas de iniciativas estatais. Nesse sentido, são ilustrativas as palavras de Silva quanto aos aspectos que expressam positivamente esse contexto histórico:

[...] a) consolidação da redemocratização política dos Estados sul-americanos e a eleição de Governos populares, que levaram ao poder lideranças advindas das classes sociais menos favorecidas e de minorias étnico-raciais e de gênero; b) a promulgação de Constituições que ampliaram o catálogo de direitos humanos fundamentais e de suas garantias, inclusive expli-

tamente, reconhecendo e garantindo os direitos civis, econômicos, culturais e sociais de minorias étnico-raciais e de gênero; c) o avanço na elaboração do projeto da Convenção Interamericana Contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), em Washington; e d) a realização da VI Reunião de Altas Autoridades Competentes em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul e Estados Associados (RAADDHH), com a presença das delegações de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela como Estados Partes e das delegações de Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru como Estados Associados, que, entre outros assuntos, tratou das cláusulas sociais atinentes a esse pacto, bem como da questão do combate ao racismo, à discriminação e às desigualdades étnico-raciais. (SILVA, 2010, p. 219-220).

Na realidade brasileira, devemos considerar as comemorações que marcaram o Centenário da Abolição, em 1988; no início do século XXI, a celebração de 500 anos do Brasil; a III Conferência Mundial contra o Racismo, Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, ocorrida em setembro de 2001, na África do Sul, evento do qual o povo brasileiro participou e tenta mobilizar-se socialmente para a implementação das propostas então deliberadas de ações afirmativas para o/as negro/as e seus descendentes; criam-se a Declaração e o Plano de Ação de Durban.

O governo FHC reconhece o racismo e, em 1995, institui o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra (GTI), formado de representantes do movimento negro, do/as intelectuais negro/as e dos vários ministérios, cujo objetivo será apresentar ao Governo propostas de ações concretas que visem a melhorar as condições de vida do/as afrodescendentes.

Em 1996, também como iniciativa do governo, foram apresentadas propostas pelo Programa Nacional de Direitos Humanos do Governo Federal, especificamente voltadas para a população negra com o fim reparador dos direitos econômicos, sociais e culturais. Consoante essas medidas explicitam, o Brasil reconhece o quanto foi violado o direito de uma vida humana, justa e digna do/as negro/as e seus descendentes. É interessante notar que, para reafirmar a posição do/a negro/a, devemos lutar, tendo como ponto de partida esse aparato jurídico-institucional.

No governo Lula foi fundada em 2003 a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com *status* de ministério. Após a conferência em Durban, o governo instituiu o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), pela Secretaria de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, com o objetivo de incentivar a criação de políticas públicas afirmativas de promoção da igualdade e da proteção dos direitos de indivíduos e de grupos sociais e étnicos afetados por discriminação racial e pelas demais formas de intolerância.

Esses fatos e conteúdos históricos têm explicitado a necessidade de reafirmar políticas de ações afirmativas² para o/as negro/as e seus descendentes, sob diversos aspectos – político-organizacional, econômico, social e cultural – numa visão de direitos humanos universais, interdependentes e indivisíveis, de modo a enfrentar as desigualdades sociais e raciais no Brasil.

Conforme verificamos o Brasil se atrasou no reconhecimento do seu preconceito, e o tratamento jurídico e social dispensado ao problema do racismo segue de maneira compatível com o fato de ter sido um dos últimos países a abolir a escravatura e o primeiro a assumir uma democracia racial. Tais linhas de argumentação trouxeram consequências que se

2 São uma maneira de garantir oportunidades de acesso dos grupos discriminados, ampliando sua participação em diferentes setores da vida econômica, política, institucional, cultural e social. Elas se caracterizam por serem temporárias e por serem focalizadas no grupo discriminado com vistas a reverter um quadro histórico de discriminação e exclusão, com cotas nas universidades e vagas de empregos. (SILVA, 2010).

tornaram desafios grandiosos para a consolidação de uma sociedade verdadeiramente democrática.

As desigualdades raciais exprimem a forma como nossa sociedade lida com as relações raciais e com o racismo. Sobressai como justificativa a ideia do Brasil como País mestiço e harmônico no tocante à relação entre as três raças/etnias - branca, negra e indígena. O desdobramento disso é um silenciamento em torno das relações étnico-raciais, invisibilidade das condições de vida deles e/ou visibilidade estereotipada que despolitiza as desigualdades raciais do plano das relações sociais, individualizando os problemas advindos das práticas racialistas que excluem e marginalizam negros/as e índios/as - daí a necessidade de um conjunto de novas possibilidades de tratamento dessas questões que nos perpassem o cotidiano.

Desse modo, procuraremos traçar as características que assumem as desigualdades raciais na sociedade escravista até meados do século XIX, quando se configura o capitalismo industrial com a força de trabalho livre, e na sociedade contemporânea, entre as últimas décadas do século XX e início do século XXI, marcada pelas grandes transformações societárias com seus impactos no mundo do trabalho, tendo o desemprego como uma das principais expressões da questão social, com o propósito de, pelo viés da explicitação da problemática racial, melhor compreender o Brasil como nação.

DESDOBRAMENTOS DAS DESIGUALDADES RACIAIS NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Como conjunto das expressões das desigualdades da sociedade, a questão social, ocorre em termos econômicos quando a riqueza é produzida socialmente, de modo coletivo, e o usufruto dessa produção é apropriado indevidamente por pequenas parcelas da sociedade, enquanto a maioria se mantém privada da apropriação dessa produção. Assim, as desigualdades raciais são expressões da questão social.

As desigualdades raciais são fomentadas pelo racismo, sendo este anterior ao capitalismo. É válido considerar como ponto de partida na análise das desigualdades raciais no contexto brasileiro o fato de que elas antecedem a configuração de uma sociedade nos moldes capitalistas. Sobre esse aspecto, segundo Hanchard (2001) sentimentos e práticas racistas da cultura ibérica contra pessoas de origem africana remontam ao século XV, muito antes do mercantilismo global, da Revolução Industrial ou mesmo do desenvolvimento de mercados capitalistas. Por conseguinte, não podem ser definidos por um modo de produção que lhes é posterior.

Durante o período colonial e o Império, no escravismo, a massa de escravizados, considerados “coisas”, sofria os impactos da desigualdade e provocava tensionamentos – no entanto, estes eram corrigidos por vias repressoras, como a polícia. As opressões eram escancaradas, para não dizer legitimadas, pelo sistema social. Embora suas lutas estivessem expressas suas necessidades, as precárias condições de vida e de trabalho e demandas não eram reconhecidas como públicas e coletivas. As desigualdades raciais têm determinações históricas: antes do capitalismo, estavam explicitadas por contradições e tensões no âmbito do trabalho e pela participação nas estruturas sociais, culturais e políticas.

Ante tais vulnerabilidades e a pobreza, a maioria da população negra resistiu com a formação dos quilombos ou se apoiou em redes de sociabilidade, mediadas, em muito, pela religião de matriz africana e/ou pelas irmandades religiosas ligadas ao Catolicismo. Posteriormente, contaram com outras formas de organização, como os clubes recreativos, a imprensa negra, dentre outros. Na falta de iniciativas coletivas de reconhecimento das suas problemáticas, os afrodescendentes, por meio dos vínculos sociais, constituíam as proteções, como resultado de luta e organização, e atendiam minimamente os indivíduos, na ausência de uma verdadeira proteção social.

Durante o escravismo, os problemas advindos da exploração e opressão de negras e negros eram solucionados pela via

da repressão, da polícia. Com o processo de industrialização e urbanização, tais desigualdades se acirram nas primeiras décadas do século XX, quando esse segmento se insere de forma excludente numa sociedade de classes. Em cenários contemporâneos, a exploração da população afrodescendente (pretos e pardos) ainda se repõe. Esse fato que merece atenção numa sociedade que sequer consegue unanimidade de que é racista, convivendo com altos índices de violência, racismo institucional, extermínio de jovens, desemprego e outras expressões da questão social.

Ao longo do século XIX, destacaram-se vários acontecimentos que vão delinear a constituição da nova sociedade: a interrupção do tráfico de escravizados, a Guerra do Paraguai e seus rebatimentos na sociedade brasileira, a campanha abolicionista, a campanha republicana, a imigração europeia para a zona cafeeira e para os centros urbanos, o florescimento da economia da borracha, a industrialização, a abolição da escravidão e a Proclamação da República. Esses acontecimentos fundamentalmente guardaram relações entre si e adquirem valor explicativo quando compreendem a estrutura e a historicidade dos sistemas sociais: coexistiu a produção mercantilizada com o regime escravocrata. Permanece a contradição entre mercadoria e escravo, entre modo de produção e relações de produção (IANNI, 2004).

As desigualdades raciais nem sempre foram tratadas pela sociedade como conjunção de problemas sociais que necessita de intervenção estatal mediante políticas sociais e públicas. Ao retornarmos um pouco na história brasileira, perceberemos que o lema liberdade, igualdade e fraternidade, incorporado pela República, encerrava em si uma gama de significados díspares para escravos, libertos e colonos, pois massificava para todos as novas aspirações de Estado, direitos, de nação, de solidariedade social e cidadania. Aspirações de liberdade, seja pessoal, seja de independência política, assim como medos, como de revoluções escravas, ou de separatismo, foram nutridos por diferentes leituras do mesmo ideário republicano. (GUIMARÃES, 2011, p. 18).

Dessa maneira, partirmos da compreensão segundo a qual a formação nacional reduziu os ideais de liberdade ao fim do cativeiro, lindou a igualdade aos limites das classes sociais e fez da fraternidade entre as raças o solo único da solidariedade social. Sendo assim, naqueles anos de abolicionismo e de Primeira República (1889-1929), ganha corpo entre o segmento populacional negro uma forma de sentir-se parte do Estado brasileiro, cujos valores, ideais e emoções serão institucionalizados no período seguinte - no Estado Novo e na Segunda República (1930-1964) - como *democracia racial*³. Se, portanto, em longo prazo, a República proclamada em 1889 alarga o horizonte de participação democrática das massas negro-mestiças, no curto prazo, a República de 1889 buscou conter e reprimir os avanços democráticos conquistados na campanha abolicionista (GUIMARÃES, 2011).

Com a abolição da escravatura, o/a negro/a adquiriu a simbólica condição de cidadão livre, mas teve de enfrentar situações adversas, tanto econômicas quanto socioculturais. A partir das primeiras décadas do século XX, a sociedade do trabalho livre via isso melhor se configurar; no entanto, embora o lugar social de negros e negras tenha mudado, por não serem mais mercadoria, porém produtores de mercadorias pela força de trabalho, não vai se diferenciar largamente da condição primeira de escravizado, pois acompanhadas da abolição outras prerrogativas deveriam ter sido dadas, como iniciativas do Estado para eliminar as desigualdades historicamente acumuladas, sob a garantia da igualdade de oportunidade e tratamento, bem como compensação de perdas provocadas pela discriminação e pela marginalização por motivos raciais e étnicos. Caberiam acesso à terra, escolarização e educação para o trabalho na insurgente sociedade industrial.

3 No Brasil convivemos com o paradigma que informou a “democracia racial”, de explicitação das etnias como socialmente reconhecidas. Contudo, isso deu base às teses explicativas da identidade nacional mediante uma miscigenação “harmônica” das três raças. Perdurou um discurso ideológico de ocultamento do racismo, escondendo processos de dominação e discriminação contra a população negra. Afirmou-se de modo genérico e sem questionamento essa harmonia racial, empurrando para o plano pessoal os possíveis conflitos.

O curso do desenvolvimento histórico de consolidação da sociedade capitalista industrial nos meados do século XIX, no entanto, com o surgimento do trabalhador livre e assalariado, funda-se na socialização do trabalho e na apropriação da riqueza produzida, gera o pauperismo e o surgimento da pobreza como questão social. Dar-se-ia o reconhecimento, por parte do Estado burguês, da questão social como resultado da forma como a sociedade se organiza para produzir pela força da organização da classe operária, carecendo, pois, de ser resolvida pela via de marcos legais, das políticas sociais. Mota assinala:

A questão social é inerente ao desenvolvimento do capitalismo e das forças produtivas, em que as condições de vida e trabalho do enorme contingente de pessoas que vivem à margem da produção e do usufruto da riqueza socialmente produzida traduzem as desigualdades. (2010, p. 21).

O desenvolvimento do capitalismo levou os ex-escravizados a comporem a classe dos que detêm a força de trabalho a ser vendida. Estes depararam mais obstáculos para serem absorvidos nas nascentes indústrias do que a massa de disponíveis para o trabalho não negro. Tal fato não pode ser considerado ao tratarmos da constituição do operariado no Brasil, porque é gerador de desigualdades raciais como expressão da questão social.

Mas, é somente quando os trabalhadores se organizam como sujeito coletivo, dando voz aos interesses e necessidades do proletariado enquanto classe, exigindo reformas, melhores condições de trabalho, ganhos econômicos e, no limite, a supressão do capitalismo, que as classes dominantes adotam medidas de enfrentamento da questão social, por meio da legislação e de algumas reformas sociais [...]. (MOTA, 2010, p. 25).

Consoante Ianni, a questão social é constituída de desigualdades e antagonismos. A questão social exprime diferentes aspectos econômicos, políticos e culturais. É notável uma tendência de criminalizar a questão social, e isso tem suas explicações com forte influência das perspectivas conservadoras do darwinismo social, frequentemente com soluções que não tocam na raiz dos problemas, descoladas do movimento da sociedade, dos movimentos sociais contestatórios da ordem capitalista. A sociedade aparece como incapaz, numa alegação de que a etnia/raça negra e indígena é inapta, limitada. Desse modo, qualifica essas expressões e manifestações como problema de polícia e militar. O autor, ao tratar da questão social no Brasil, assinala:

[...] Conforme a época e o lugar, a questão social mescla aspectos raciais, regionais e culturais, juntamente com os econômicos e políticos, isto é, o tecido da questão social mescla desigualdades e antagonismos de significação estrutural. (1991, p. 3).

Como podemos depreender as desigualdades raciais reafirmadas pelo racismo fortalecem no ideário social a ideia de ser a população negra uma “raça” selvagem e inútil como força econômica. Esses conteúdos ideológicos fomentam entre a população negra mentalidades negativas, ressoando no pensamento social brasileiro de que negras e negros são inaptos para o trabalho, despolitizando as desigualdades vivenciadas cotidianamente por segmento que de vítima passa a vilã e culpada pelos problemas que vivem.

[...] Não há empenho visível em rever a trama das relações que produzem e reproduzem as desigualdades raciais. [...] Não se levou em conta a necessidade de assistência especial, em matéria de educação e de outras facilidades, para incorporar os ex-escravos e suas famílias a condições aptas de desfrute da cidadania. (IANNI, 1991, p. 5).

Na compreensão de Silva (2009), as produções de Ianni (1991) denotam atenção especial em compreender o Brasil e seu desenvolvimento político, econômico, social e cultural, considerando duas dimensões singulares e indissociáveis: os preconceitos de classe e o racial. O autor, juntamente com Florestan Fernandes, foi considerado progressista nos estudos das relações raciais, ao acentuar que os negros e negras não eram inferiores biologicamente, mas, por terem sido escravizados, restam subalternizados. A ênfase recai na escravidão e nos desdobramentos da inserção tardia desse segmento. Cabe lembrar que as desigualdades raciais têm raízes nas relações sociais, entrelaçadas com os vícios da formação social e política do Brasil.

Com o desenvolvimento da economia, houve a diferenciação interna do sistema social, com modificações substantivas na divisão do trabalho: ampliaram-se as ocupações, atividades econômicas não agrícolas, emergiram outros grupos sociais, e diferentes concepções passaram a ser predominantes no referente a economia, política, cultura, indústria e agricultura. Em razão de tais mudanças, o fazendeiro descobre que o escravizado é um investimento oneroso, imperam a incompatibilidade entre trabalhador escravizado e as possibilidades de ampliação da margem de lucro numa economia que prima pela organização racional da produção. Apostava-se na criação de um mercado com base no trabalho livre.

Interessa ressaltar que a massa de escravizados foi excluída desse processo produtivo. Eles não ocuparam, ou o fizeram em menor número, os novos setores não agrícolas, como atividades artesanais e fabris, serviços públicos, tendo sido mais valorizada a mão de obra dos imigrantes como trabalhadores qualificados para tais atividades. Logo os padrões discriminatórios foram incorporados ao mercado de trabalho e reeditados até os dias atuais, quando é deveras seletivo o mercado de trabalho de maior qualificação e atividades de salários maiores para negros e negras. Estes tendem a ocupar os piores e últimos lugares, formando o grande exército de reserva.

Características do trabalho durante a escravidão: sem valor, negro preguiçoso, leso, triste, promíscuo, dado à luxúria. Os/as trabalhadores negros/as foram considerados frutos amargos da escravidão. Como a ordem do dia era modernizar e reabilitar o trabalho produtivo, o trabalho livre era dignificante do ser humano. Daí surge a valorização da imigração: a vinda dos imigrantes serviria para substituir a mão de obra escravizada e para dignificar o trabalho.

[...] A imigração europeia realmente “branqueou” a população nacional entre 1890 e 1940, embora com maior impacto no Brasil, onde os imigrantes tinham maior probabilidade de vir em unidades familiares e de se estabelecer permanentemente no País. (ANDREWS, 2007, p. 188).

Assim, a identidade do/a negro/a está associada no Brasil àquela responsável pelo trabalho não qualificado, de baixo escalão e parece pregada na nossa estrutura social, cultural e econômica. O/a negro/a, dada sua trajetória histórica, inseriu-se desde tempos coloniais num processo de vulnerabilidade e precarização em decorrência de aspectos étnicos, tanto que sua dimensão e seu significado repercutem na realidade atual. Segundo Ianni (1991),

[...] a história da sociedade brasileira está perpassada por aspectos importantes da questão social, pois durante séculos de república essa questão se apresenta como um elo básico da problemática nacional, das imposições dos regimes políticos ou dilemas dos Governos. Reflete disparidades econômicas, políticas e culturais, envolvendo classes sociais, grupos raciais e formações regionais. (1991, p. 2-3).

Evidentemente, durante a vigência do regime de trabalho escravo, havia uma questão social. O escravo era expropriado do produto do seu trabalho e na sua pessoa e sequer podia

dispor de si. Era propriedade do outro, do senhor, que podia dispor dele como quisesse: declará-lo ou açoítá-lo até a morte, isto é, “[...] não havia dúvidas sobre a situação relativa de um e de outro, escravo e senhor, negro e branco. Não se abria a qualquer possibilidade de negociação. A questão social estava posta de modo aberto, transparente”. (IANNI, 1991, p. 3).

Ante o contraditório entre escravidão e liberdade, sobressaiu a necessidade de se constituir o contrato nas relações de trabalho e na cultura urbana, carecendo, pelo menos no plano teórico, de que todos fossem iguais perante a lei para estabelecer o contrato de venda e compra da força de trabalho livre, com as condições jurídicas e políticas para negociá-la. Era mister os escravizados deixarem de ser mercadoria e se transformar em trabalhadores livres, portanto, produtores de valor. Assumir o lugar de trabalhador assalariado pós-abolição não foi algo destituído dos impactos do racismo estruturante das relações sociais e de trabalho na sociedade brasileira: deparam a ausência de oportunidades de educação para o trabalho industrial e para a vida no meio urbano, pois,

[...] Para a consciência nacional, resgata-se com extinção da escravidão a dívida brasileira para com os negros, que, a partir de então, puderam se integrar à sociedade como homens livres, com iguais direitos aos demais, sendo que seu futuro neste País, a partir de então, dependeria apenas do seu esforço. (CONSORTE, 1991, p. 86).

Assim, mesmo abolida a escravidão, os ex-escravizados não tiveram acesso as iniciativas do Estado que lhes garantissem formas de sobrevivência. Deles foi requerido desdobrassem esforços, no plano individual, para garantir sua inserção na sociedade de classe, urbana e industrializada. Destaca-se em parte do pensamento social um modo peculiar de “naturalizar” as desigualdades raciais, considerá-las como “fatalidade” ou apenas herança arcaica do passado de escravismo, ou como possível de ser resolvida pela via da assistência social, des-

locando as verdadeiras causas dos problemas e transformando a questão social em problema de violência, carecendo combiná-las para operar conjuntamente as técnicas da segurança e da repressão. Trata-se, portanto, técnicas sociais que se combinam e operam conjuntamente.

[...] o Estado brasileiro transferiu aos ex-escravizados e seus descendentes inteira responsabilidade pela sua sobrevivência, expressando seu total desinteresse pela sua reprodução física e cultural. Seu projeto de nação moderna, branca, ocidental e cristã não comportava tão expressiva população de negros. (CONSORTE, 1991, p. 92)

Reedita-se na atualidade o mesmo apelo a práticas da assistência social no viés moralizante para responder às expressões da questão social. Anteriormente ante os problemas sociais, fazia-se uso das práticas repressivas numa combinação com as assistencialistas. Hoje, ao tratarmos das políticas sociais públicas, em tempo de contrarreforma do Estado, sob orientação do grande capital, que não as elimina, porém atribui a elas características de descentralização, privatização e focalização no combate à pobreza, verifica-se a constituição da assistência social como mito, aparecendo como corretora da questão social. O Estado capitalista amplia a ação dessa política e imprime o selo do enfrentamento “moral” da desigualdade (MOTA, 2010).

A formação do capitalismo industrial no Brasil criado durante a Era GETULIANA (1930-1954) comporta tensões e conflitos entre os mundos agrário e o industrial. Inicia-se a Pedagogia do trabalho, para consolidação de uma sociedade urbano-industrial; o capitalismo desenvolve-se; as classes sociais, em articulação com os grupos raciais e as diversidades regionais, exigem relações de produção institucionalizadas; tomam forma as relações trabalhistas, formas modernizadas de responder à questão social – desigualdades e antagonismos, tendo o trabalho como centro necessário e produtivo, indispensável à vida das pessoas.

Segundo Andrews (2007), as nações da América Latina, a partir dos anos de 1930, experimentaram um período de aposta no mito da democracia racial, por ele denominado de “amorenamento”, quando a elite fracassou no propósito de transformar a América Latina em Europa, abrindo caminho para iniciativas em modernização e industrialização na construção de nações, em novas formas de participação e cidadania “amorenamento” político e na formação de novas identidades nacionais, sem negar, como antes, a história da mistura racial “amorenamento” cultural.

O governo de Getúlio Vargas e o movimento populista provocaram reformas. Como novo regime político, carecia criar governos nacionais. As forças em conflito precisavam de apoio popular, inclusive de ex-escravizado/as e de negro/as livres, o que desencadeou reformas sociais e econômicas, definidas não em termos raciais, mas em termos de classe. As reformas instituídas por Vargas, como a legalização da negociação coletiva, o salário mínimo, as férias remuneradas, o dia de trabalho de oito horas, a previdência social, a medicina proporcionada pelo Estado e o envolvimento federal na educação pública, além da fundação do Partido Trabalhista Brasileiro, fazem dele um herói para muitos dos afrodescendentes.

Com a expansão dos serviços sociais e da intervenção do Estado na economia nacional promovida pelo populismo, o número desses empregos cresceu exponencialmente durante a segunda metade do século XX, e o compromisso do populismo com a igualdade racial, associado à necessidade de solidificar o apoio eleitoral entre suas bases não-brancas, tornou o emprego estatal um suporte importante da classe média negra. (ANDREWS, 2007, p. 216).

No tocante ao “amorenamento” cultural e ao pensamento de democracia racial, eles juntos vão exaltar as sociedades mestiças, produzindo novas culturas com relação à identidade racial pátria.

As elites nacionais que anteriormente procuravam esconder e reprimir a música, a religião e a dança afro-latinas, mas a cultura popular de base africana provou-se impossível de erradicar. Durante os anos de 1920 e 1930, os latino-americanos começam a reavaliar essa cultura e a realizar uma transformação cultural tão significativa, à sua maneira, quanto a transformação política do populismo. De suas posições anteriormente marginais, reprimidas e vergonhosas, as formas culturais afro-latinas tornaram-se símbolos e expressões centrais da identidade nacional. (ANDREWS, 2007, p. 201).

Com a abolição, a questão social é situada perante a emergência do trabalho livre e de toda a luta por condições melhores de vida e de trabalho. Assim, os antagonismos sociais emergem e têm de ser enfrentados e negociados. O direito liberal suscita e supõe a possibilidade de negociação mesmo diante de práticas de repressão e violência.

A nosso ver, essas caracterizações do/a negro/a definido/a como incompetente, não habilitado/a para o trabalho industrializado, para o qual não seria capaz, não tendo, portanto, condições de efetivá-lo com qualidade, ainda continuam vivas na atualidade, num contexto de acirrada crise social de desemprego. Na verdade, esses discursos funcionam como bloqueios à inserção social do/a negro/a.

Como percebemos, a sociedade brasileira consolidou suas bases econômicas, sociais e culturais mediante o trabalho escravo, e a negação da cultura negra é expressa como um dos principais aspectos na elaboração da identidade nacional. O/a negro/a, contudo, tem um passado de história, e aí reside a origem dos esforços do/as negro/as na contemporaneidade de provar e reafirmar a existência de uma “cultura negra”, recusando-se a aceitar os estereótipos estabelecidos por uma cultura que se quer universal e homogeneizante.

A consequência de tudo isso é o racismo não declarado, mas causador de sérios danos a negro/s, ocasionando considerável dificuldade de estes/as se articularem para deter instrumentos de “empoderamento” para constituição da sua identidade e conquista da cidadania. Além da dificuldade de desmascarar os discursos que buscam justificativas de ordem biológica para legitimar a discriminação e a culpabilização do/as negro/as como “mal resolvidos”, “complexados”, o esforço atual se direciona para negar a identidade atribuída pelos senhores de escravos como sendo “gente sem alma” e constituí-la com base nos valores afrodescendentes.

Desde o século XIX, torna-se presente a negação do caráter inter-racial desta nação. Por meio de ações voltadas para o processo de embranquecimento,⁴ cuja esperança assentava-se na ideia de que, pela evolução, o povo brasileiro fosse branqueando de geração em geração, na qual a raça negra se diluísse na outra raça de predileção – a branca – fortaleceram-se os valores hegemônicos advindos da Europa.

A busca pela purificação étnica fortalece a visão oficial de que há no Brasil um paraíso racial. Desse modo, que o preconceito racial dá-se escondido, dissimulado, implícito e cordialmente expresso, numa aparência de igualdade entre as raças, obscurecendo conflitos, sofrimentos, exacerbações de subordinação, exploração e violência.

Chamar atenção para esse problema não é algo deslocado ou sem propósito na contemporaneidade, pois se revela de modo que se faz necessário investigar as múltiplas formas assumidas pelo racismo na realidade brasileira, a qual se mostra discriminadora ao excluir vastos setores que aqui em específico nomeamos como usuário/as em potencial de serviços básicos, assistenciais e sociais.

4 O processo de embranquecimento, segundo o pensamento racista brasileiro, tinha como fundamento a superioridade da raça branca como raça mais avançada. Consideravam que a raça negra, menos numerosa, marcada por doenças e pela desorganização social, tenderia a diminuir, bem como deveria, pelo processo de miscigenação, misturando-se com a raça branca, naturalmente produzir uma população mais clara (GUIMARÃES, 2005).

Nos últimos cinquenta anos, no Brasil, estabeleceu-se uma sociedade com instalação da indústria moderna. Notadamente esse processo trouxe trágicos resultados, sendo a característica fundamental de nossa formação social o seu profundo dualismo: por um lado, temos uma sociedade industrial moderna, com alto desenvolvimento tecnológico, apesar do atraso das últimas décadas, resultado do não acompanhamento da revolução tecnológica ocorrida nos Países de capitalismo desenvolvido. Os indicadores econômicos situam-no entre os Países mais ricos; de outro, os indicadores sociais evidenciaram como uma sociedade primitiva, apresentando padrões de pobreza, miséria, exclusão e ignorância comparáveis às sociedades mais atrasadas. As duas sociedades convivem hoje nas mesmas cidades e se confrontam.

No entendimento de Oliveira (2000), no decorrer desses anos, o Brasil exibiu um crescimento econômico e industrial significativo - contudo, apesar de alguns avanços, permanecem inúmeras barreiras raciais. O/as negro/as continuaram com baixa qualidade de vida, com empregos não qualificados (subemprego ou desemprego) e com a remuneração incapaz de suprir suas necessidades, sem condições de garantir níveis satisfatórios de saúde, educação, moradia, entre outros. Historicamente, essa parcela da população foi excluída, não logrou ser atendida pela via das políticas públicas que garantissem sua inserção e o exercício pleno da sua cidadania.

Os indicadores sociais desagregados pela raça, que mostram as desigualdades raciais no Brasil e constituem instrumentos cabíveis para os contundentes questionamentos da democracia racial brasileira, confirmam, no entanto, a veracidade e a legitimidade das denúncias dos movimentos negros contemporâneos sobre as diferenças de direitos e oportunidades existentes em prejuízo da população negra (HENRIQUES, 2002).

Com tais indicadores socioeconômicos, os antagonismos se fazem presentes mediante a ação do movimento negro. Ao contrário da política de base trabalhista, a política afro-bra-

sileira teve base em grupos associativos e não em sindicatos ou cooperativas. Assim, as táticas do Estado e da elite para desarticular os ativistas afrodescendentes foram diferentes das empregadas contra os organizadores sindicais e outros líderes dos trabalhadores. A cultura, e não a classe, foi a categoria política operante na maioria das interações dos ativistas negros e as elites brancas nas funções civis, burocráticas e de Estado (HANCHARD, 2001).

O movimento negro, cuja ação é contestatória da ordem vigente, com fins políticos, assume na trajetória brasileira múltiplas formas, nem sempre interpretadas com arrimo em suas especificidades de entrelaçar a política e a estética: as irmandades religiosas, as religiões de matriz africana, os clubes negros, a imprensa negra, a Frente Negra Brasileira, o Teatro Experimental do Negro, as escolas de samba, as associações comunitárias. Com início na década de 1970, novas formas de lutas e contestações surgiram, como grupos de esporte, Black Soul, Movimento Negro Unificado (MNU), movimento de mulheres negras, ONGs de mulheres negras, dentre outras que congregam a/as ativistas afrodescendentes com o propósito de denunciar as desigualdades raciais e com caráter propositivo, requerendo ações efetivas para problemas de grandes contornos na cena contemporânea.

3 DESIGUALDADES RACIAIS NA CONTEMPORANEIDADE: alguns contornos na realidade cearense

Na década de 1990, o Brasil adotou as práticas neoliberais⁵ sob o discurso de adentrar o Primeiro Mundo, símbolo de desenvolvimento civilizatório e tecnológico da nova

5 A ofensiva neoliberal configurou a retração da ação socio reguladora do Estado, diminuindo o atendimento às necessidades sociais dos trabalhadores, reduzindo sua responsabilidade social sobre segurança pública, fiscalização e atendimento aos extremamente pobres que se encontram impossibilitados de garantir sua sobrevivência, estabelecendo novas saídas e parâmetros para o atendimento das necessidades sociais sem romper com a lógica da acumulação e da racionalidade do lucro (MOTA, 2010).

ordem mundial, apregoando a ideia de que romperíamos com o arcaico que demarcava a sociedade atrasada. Mais uma vez a promessa dirigia-se para a priorização do crescimento econômico em detrimento do compromisso com os problemas de ordem social. A política neoliberal se caracteriza por provocar desmontes nos direitos sociais e civis aos movimentos sociais. No Brasil, esse modelo neoliberal cai como uma luva para a sociedade profundamente autoritária, onde as relações sociais foram marcadas com o selo da hierarquia entre superiores e inferiores, mandantes e mandados, de um passado de política populista.

No capitalismo contemporâneo, a questão social surge ampliada e redefinida com procedência nas seguintes características:

[...] Os que vivem do seu trabalho passaram a se defrontar com questões que afetam severamente o seu modo de ser e de viver: o desemprego estrutural e a crise do trabalho assalariado, o desmonte do Estado de bem-estar e a supressão de direitos sociais e a fragmentação das necessidades e da organização política dos trabalhadores. (MOTA, 2010, p. 29).

A sociedade contemporânea está diante da mundialização e da globalização da economia, as quais vêm acompanhadas de grandes transformações societárias, em particular no mundo do trabalho e no âmbito do Estado. Hoje a questão social, situa-se basicamente com origem na produção e distribuição de riquezas. Traduz-se pela erosão dos sistemas de proteção social, pela vulnerabilidade das relações sociais e pelo questionamento da intervenção estatal. A questão social diz respeito aos vínculos históricos que amalgamaram a sociedade com as tensões e contradições. Na ótica do estudioso da questão social na América Latina, Eduardo Wanderley (2007),

[...] encontra sua origem na colonização dessa parte do planeta, vai adquirindo um conteúdo especial na multidimensionalidade

das relações sociais e na forma pela qual os sujeitos individuais e coletivos são determinados pelos processos e estruturas sociais, e, ao mesmo tempo, instituem esses processos e estruturas. Ela resulta das particularidades assumidas pelo modo de produção e pelos modos de desenvolvimento que se constituíram em cada sociedade nacional, das quais se pode inferir um conjunto de elementos comuns válidos para a região como um todo [...]. (2007, p. 8-9).

Para a população negra, a questão social na contemporaneidade mostra-se sob a forma de grandes dificuldades para inserir-se no mundo do trabalho, para acessar as políticas sociais públicas, com indelneáveis contornos da pobreza. Ela se apropria de estratégias para enfrentar a pobreza, e uma delas tem sido se apoiar em redes ampliadas de parentes e amigos que podem contribuir com respaldo material, psicológico, dentre outras formas. Essas redes têm visível relevância quanto à garantia de sobrevivência da família, e a ajuda aos seus membros é muito valorizada na vida comunitária. As aparentes cordialidades e solidariedades dessas redes, porém, são perpassadas por conflitos e tensões, porquanto são redes de escassez, e não de abundância. Com poucos recursos se transfere de famílias mais bem-sucedidas para outras famílias que vivem cenários alarmantes de pobreza – assim, os recursos não são suficientes para reaver as famílias da pobreza, além de limitarem mais ainda os bens daquelas mais bem-sucedidas. Na verdade, há uma transferência de responsabilidade de um problema social para iniciativas individuais ou familiares. Tais iniciativas devem convergir para ações coletivas, com vistas a gerar impactos maiores e a politizar a problemática, sendo importantes os tensionamentos multirraciais.

Vale lembrar, no entanto: essa desigualdade não decorre de nenhuma fatalidade histórica. Esse argumento dá base para o processo de naturalização da pobreza e é dissimulador, fortalecendo o discurso naturalizante, fruto de uma cultura re-

sultante de um acordo social excludente, que não reconhece a cidadania para todo/as. A cidadania do/as incluído/as é distinta da do/as excluído/as. Em decorrência disso, também são distintos os direitos, as oportunidades e os horizontes. Nesse sentido, são ilustrativas as palavras de Mota:

[...] Este implica num “deslocamento” do significado da questão social, que se afasta da relação entre pauperização dos trabalhadores e acumulação capitalista, para ser identificada genericamente com as expressões objetivas da pobreza. (2010, p. 32).

A saída capitalista encontrada diante da crise que afligia o sistema do capital no final dos anos de 1980 ancorou-se na modalidade de proteção social que se distancia do padrão inaugurado no pós-guerra, apoiando-se em novos pilares: flexibilização das relações de trabalho, seletividade ou focalização das políticas sociais e desobrigação do estabelecimento de mínimos sociais como direito de todo/as. Essas reformas demonstram a forma subalterna e dependente com que o Brasil se inseriu na economia internacional, envolvendo reestruturação produtiva, ajustes econômicos e reforma do Estado. Essa via se faz pela negação da universalização dos direitos sociais.

Para a ideologia neoliberal, o desemprego é resultado natural da economia de mercado, e os cortes nos gastos sociais passam a ser uma medida necessária para a diminuição do déficit público. Em vista disso, em quase todo o mundo há um desmonte das políticas nacionais de garantias sociais básicas, cujas principais implicações são: corte de programas sociais (inclusive os voltados para a população de baixa renda), diminuição dos benefícios da seguridade social, criminalização da pobreza e valorização de velhas formas de ajuda social transvertidas de novas e por isso veiculadas como avançadas (filantropia social e empresarial, ações voluntárias, ajuda mútua, solidariedade).

No contexto dessas velhas formas, emerge outro padrão de proteção social, denominado de pluralismo de bem-estar,

ou bem-estar misto, no qual as novas iniciativas privadas mercantis e não mercantis desobrigam o Estado da provisão social e da garantia dos direitos de cidadania social. Trata-se, portanto, de instituir um pluralismo residual que funciona à margem do direito e da segurança social, por dispensar a decisiva participação do Estado na provisão e na regulação de política social.

O Brasil não ergueu sistemas fortes de proteção social ao trabalho e, portanto, um sistema salarial maduro. Esses sistemas tendem a desagregar-se de modo mais rápido e devastador. Nosso País sempre conviveu com o problema do desemprego. Nesse sentido, Oliveira (2000) assinala que

[...] O capitalismo brasileiro já nasceu gerando um enorme contingente de desempregados e subempregados: os negros libertos da escravidão e impedidos de trabalhar no regime assalariado. O caráter conservador e excludente do capitalismo brasileiro desde a sua gênese gerou este desemprego estrutural que, embora oscile conjuntamente, permeia toda a história do capitalismo brasileiro. (p. 27-28).

O desemprego no Brasil, além dos efeitos econômicos conjunturais, possui um forte componente de natureza estrutural, decorrente da formação e dos desdobramentos históricos da economia nacional. Isso nos faz crer que a população negra engessa grande parte dos indicadores sociais de desemprego e pobreza, confirmando-se que no Brasil o racismo e as desigualdades raciais estiveram presentes historicamente. Contemporaneamente, todavia, reeditam-se sob novas manifestações.

[...] No período da escravidão, os negros eram sem-alma, eram não humanos, portanto passíveis de serem tratados de forma desumana; na transição da escravidão para o salariedade, os negros eram incompetentes para trabalhar no novo sistema de contratação, portanto, passíveis de serem excluídos do mercado formal de trabalho; em se-

guida, os negros tinham como alternativa a inserção social a assimilação dos valores brancos (o que implicaria a destruição da sua auto-identificação e dos seus valores) inclusive pelo mascaramento de características visíveis da sua origem via a miscigenação; e, finalmente, na etapa da globalização neoliberal, a alternativa apresentada aos negros para superação do racismo é a sua inserção no mercado de consumo, tendo como referência os olímpianos afrodescendentes que usufruíram do único espaço permitido para a ascensão social dos não-brancos – o campo das atividades lúdicas. (OLIVEIRA, 2000, p. 83-84).

Segundo o Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil (PAIXÃO et al., 2010), no tocante às desigualdades raciais na apropriação de renda, pretos e pardos no Brasil são quase 74% entre os mais pobres e só correspondem a pouco mais de 12% entre os mais ricos.

Ao levarmos em conta o rendimento por pertença de cor/raça, verificamos uma diferenciação de posição do Estado do Ceará, pois ocupou o 25º posto com renda média de R\$ 770,72, foi o 24º entre os brancos, 27º entre os pretos, 23º entre os amarelos, 26º entre os pardos e 21º entre os indígenas. No Estado, os indivíduos que se declararam de raça branca e parda tiveram as melhores rendas médias dentre as demais raças/etnia (IPECE, 2012).

O preconceito e a discriminação racial são elementos constitutivos da formação ou história brasileira, que se reedita na contemporaneidade demonstrada pelas estatísticas. Desse modo, iremos nos deter nos indicadores no Estado do Ceará. Vale ressaltar que “população negra” designa os que nas pesquisas demográficas oficiais declaram ter a cor ou raça preta e cor ou raça parda, em razão da proximidade dos indicadores sociais dessas duas populações, pois os pardos, apesar de não apresentarem identidade negra, são assim identificados e dis-

criminosos pelos demais contingentes, sendo, portanto, sujeitos às mesmas barreiras de realização socioeconômica que as de raça ou cor preta (PAIXÃO et al., 2008).

A cor “parda” é uma categoria racial nascida da mistura de raças e, como uma categoria social intermediária entre a negritude e a branquitude, como têm notado muitos observadores, pode servir como um meio para escapar da negritude. (ANDREWS, 2007, p. 191).

Essa observação quanto à categoria parda é válida quando temos a intenção de refletir sobre as desigualdades raciais num Estado como o Ceará, que nega a presença de afrodescendentes e indígenas, justificando que aboliu a escravatura em 1885, e faz uma associação perversa de que todo negro e negra era escravizado/a. A maioria desse segmento tem sobrevivido em péssimas condições econômicas e sociais, diante do discurso de invisibilidade – de modo que, se a população inexistente, as demandas por políticas de enfrentamento à discriminação não se expressam.

Seguindo a tendência nacional da população negra, o segmento das mulheres sofre de modo redobrado os impactos do racismo. No Ceará, as ações para o combate à discriminação contra a mulher negra ainda são tímidas. Muito teve de ser feito, contudo, para o enfrentamento à violência dirigida às mulheres negras, pois prolifera na sociedade uma representação mitificada e perversa da sexualidade dessas mulheres, provocando a autonegação da identidade negra, numa ausência de referenciais positivos para o ser mulher negra. Como já assinalado, a maioria experimenta péssimas condições de vida, subemprego e desemprego.

Meninas negras no Ceará vivem o drama da exploração comercial e sexual cotidianamente: associam sexo, drogas e “diversão”, como festas e forró. Fazem uso de bebidas alcoólicas, de drogas como maconha, cocaína, *crack*, com forte tendência à evasão escolar, inclusive como meio de evitar

constrangimento por parte dos estudantes e até de professores e daqueles que dirigem a escola, sendo alvo de chacota e discriminação. Acresce o fato de negarem a estética negra, buscando um modelo de beleza da mulher branca, motivadas pelo ideal de branqueamento presente na sociedade brasileira como um todo – ideologia que fomenta a negação e a invisibilidade das raízes negras e indígenas. Assim, uma parcela considerável das adolescentes e jovens negras não se reconhecem nem se afirmam como negras.

O desemprego, o subemprego e o pauperismo são constantes no dia a dia da população negra, configurando um contexto de exploração, opressão e discriminação. Essa questão racial historicamente é expressa como fundamental na formação, conformação e transformação da sociedade brasileira (IANNI, 1991), com forte influência nas criações culturais – expressões como pobreza, miséria, pauperismo, violência, analfabetismo, evasão e repetência escolar, violência contra a mulher negra, falta de saúde, racismo institucional e ambiental, acesso limitado aos direitos sociais.

As estatísticas mostram a posição subjugada da população afrodescendente na divisão dos recursos nacionais; a necessidade de nos embasarmos em abordagens qualificadas sobre as raízes e características do quadro de pobreza que faz dessa população beneficiária das políticas de transferência de renda. No tangente às políticas de proteção social, em particular de transferência de renda, verificamos que,

Em fevereiro de 2009, das cerca de 11 milhões de famílias beneficiárias do PBF em que foi possível coletar informações sobre o perfil socioeconômico do titular, observa-se que, em todo o País, cerca de 7,3 milhões de famílias tinham por titular pessoas de cor ou raça negra & parda. Os titulares brancos corresponderam a cerca de 2,9 milhões [...]. Assim, 66,4% dos titulares eram negros & pardos. Destes, 61,3% eram mulheres e 5,1% eram homens. Já os brancos respon-

deram por 26,8% dos titulares, 25,0% mulheres e 1,7%, homens. (PAIXÃO, et. al., 2010, p. 133)

Essa realidade não é característica apenas no contexto urbano, mas também no rural, nas comunidades quilombolas, ensejando demandas para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), quando cria o Programa de Ações Afirmativas, voltado para regulamentar procedimentos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes dos quilombos. Embora necessárias tais iniciativas encontram dificuldades de implantação. Assim, vejamos o que informa uma matéria publicada no jornal Diário do Nordeste, de Fortaleza:

Há muito já se sabe da presença de comunidades quilombolas no Ceará, mas esta é a primeira vez que se chega ao estágio de legitimidade que aponta, de forma incontestável, o fato de um determinado povo ser quilombola. Foi o que aconteceu às comunidades de Alto Alegre e Base, entre os Municípios de Horizonte e Pacajus, de Lagoa das Pedras e Encantados do Bom Jardim, em Tamboril, e de Sítio Arrusa, entre os Municípios de Araripe e Salitre. O Inra identificou 476 famílias remanescentes de quilombos nesses três territórios que somam 2.882 hectares. (MELQUÍADES JR., Diário do Nordeste, 25 fev. 2012)

Quando nos referimos ao nível de escolaridade como componente propulsor de inserção e mobilização, ascensão social, os dados revelam que,

Estudando o percentual de pessoas alfabetizadas, no Ceará, o grupo de raça/cor Branca obteve a melhor taxa de alfabetização, vindo posteriormente o grupo de Amarelos, Pardos, Indígenas e Pretos. [...] Dessa forma, o grupo de raça Preta obte-

ve o menor percentual de população alfabetizada em comparação as demais raças no Ceará, registrando um valor de 72,20%, sendo a 24ª taxa registrada no País, estando na frente apenas do Piauí, Paraíba, e Alagoas. (IPECE, 2012, p. 7-8).

As desigualdades raciais estão expressas também na inserção no mercado de trabalho, ocupação e remuneração em termos salariais:

Quando se faz o corte populacional por raça declarada observa-se que há diferenças significativas de rendimento entre os referidos grupos. O rendimento médio maior no País foi dos indivíduos que declararam raça amarela e os de raça branca com R\$ 1.572,08 e R\$ 1.535,94, respectivamente. Já o valor do rendimento médio mais baixo pertenceu aos indivíduos que informaram ser Indígenas (R\$ 734,88), possuindo os Pretos e Pardos a renda média de R\$ 833,21 e R\$ 844,66 respectivamente. No tocante ao Nordeste, os Brancos detiveram os maiores rendimentos médios, sendo seguidos dos Amarelos, Pardos, Pretos e Indígenas. (IPECE/CEARÁ, 2012, p. 16).

Segundo pesquisa sobre emprego e desemprego na Região Metropolitana de Fortaleza do sistema PED de novembro de 2011, a inserção da população negra no mercado de trabalho traz à tona a questão racial no espaço laboral. O desemprego atinge de maneira desproporcional os segmentos populacionais, pois, ao tratar dessa questão, enfocando mulheres negras e homens negros, perceberam estarem eles mais expostos ao desemprego. Além disso, ao se fixarem nos anos de 2009 e 2010, consideraram que, independentemente do sexo, a população negra sobrepõe-se aos desempregados em relação aos outros segmentos populacionais.

De acordo com outro dado relevante dessa investigação, mesmo com o aumento do assalariamento formal no setor

privado – em 2009, 35,2%, e em 2010, 37,7% – como observado a população negra se encaixa mais nos espaços ocupacionais precários, como no assalariamento sem a carteira assinada, no trabalho autônomo e nos serviços domésticos. Esses dados contribuem para problematizarmos as questões e debatermos a premissa que defende a não existência no racismo na sociedade cearense.

As nuances inerentes às desigualdades raciais se mostram de maneira sutil e velada, com afirmações e defesas de que não há sentido e necessidade em pautarmos e discutirmos a situação do/as negro/as que estão envolvidos em precárias condições de sobrevivência, ao compararmos, como bem fez a pesquisa, com os outros segmentos populacionais. Vejamos o apontado na mencionada investigação:

[...] cabe registrar que há proporcionalmente menor inserção da população negra no setor público, segmento que geralmente tende a oferecer plano de cargos e salários, possibilitando remunerações acima do setor privado. Em 2010, por exemplo, o rendimento médio real dos assalariados da iniciativa privada foi de R\$ 810 e do setor público, R\$ 2.083. Os dados apresentados mostram que, mesmo no setor público, segmento que em tese deveria apresentar melhores condições de trabalho, nota-se que a disparidade de rendimento entre negros e não-negros chega até ser maior (22%) do que na iniciativa privada (17%), sinalizando a necessidade de maior equidade das oportunidades de trabalho e de rendimento entre os segmentos populacionais (homens e mulheres, negros e não-negros, dentre outros) no mercado de trabalho. (SINE/IDT, 2011).

Na contemporaneidade, as demandas desse segmento estão ao redor da visibilidade da questão racial negra como expressão da questão social, advinda das desigualdades

no processo produtivo, no modelo econômico em que, com a pós-abolição, não se deu a restituição das condições que lhes foram, por séculos, retiradas quando de sua escravização. Depois, com uma sociedade capitalista, esse segmento não foi incorporado em condições normais de trabalho, reeditaram-se outros contornos, a exclusão, a falta de oportunidade e a dificuldade de acesso aos direitos, como a entrada no mercado de trabalho e no sistema educacional de modo mais desqualificado do que a população branca. Vale salientar, porém: negra/as contribuíram na geração de riqueza dessa nação e dela ficaram destituído/as, engrossando a fileira dos que não tiveram acesso à terra, saúde, escolarização, inserção qualificada no mercado de trabalho.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Afirmar a questão racial como expressão da questão social nacional exige ir além da superação das barreiras de classes sociais, pois o preconceito, a discriminação e o racismo são provocadores das desigualdades raciais. Há de levar em conta as relações raciais, não em termos biológicos, apesar de o racismo que aqui perdura ser de marca, mas como categoria política. Devem ser discutidas amplamente e criadas ações com vistas ao enfrentamento com respostas às desigualdades étnico-raciais, desde políticas universais e, na concomitância, as políticas de ação afirmativas, porquanto estamos diante de muitos desafios na contemporaneidade. Entre as iniciativas, mencionamos:

- 1 política de desenvolvimento agrário que fomente o reconhecimento oficial das comunidades tradicionais e dos territórios quilombolas. Segundo o movimento social negro, existem aproximadamente 105 comunidades quilombolas no Ceará, que carecem de reconhecimento;
- 2 urgente implementação da Lei 10.639/2003, que torna obrigatória a inclusão nos currículos escolares, em todas as modalidades, perpassando todas as disciplinas, da história e cultura africana e afro-brasileira como forma de contar a his-

tória desses povos e contribuir para o fortalecimento do perfil identitário dos afrodescendentes, bem como o conhecimento de uma história, cosmovisão e cosmogonia africana. Para um País de grande percentual de descendentes de africanos, isso certamente fortalecerá o entendimento de uma diversidade étnica formadora do Brasil-nação. O Ceará conta, desde 2007, com o Fórum Permanente de Educação e Diversidade Étnico-Racial, mecanismo de controle social da política educacional que enfrenta o difícil diálogo com os órgãos governamentais competentes para efetivar essa lei;

- 3 ações de incentivo nas universidades, lócus de elaboração do conhecimento, para criar núcleos de estudos e pesquisas na temática das relações étnico-raciais;
- 4 criação de mecanismos legais, como pactos, acordos, planos, programas de combate ao racismo, à discriminação e às desigualdades étnico-raciais;
- 5 implantação, no ensino público superior, de reserva de vagas para negro/as na universidade. Uma das mais recentes conquistas para as populações etnicamente discriminadas foi a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de considerar por unanimidade constitucional a reserva de vagas para negros e índios nas instituições de ensino superior. Cada instituição terá autonomia para adotar ou não as políticas de cotas, o que traz o desafio presente para o movimento negro de mais uma frente de luta demonstrar, em cada lugar no País, a necessidade de políticas de reserva de vagas. A forma de ingresso, bem como de permanência, é de fundamental importância, o que requer bolsas de iniciação científica, tutoria e ampliação de acervo bibliográfico que verse sobre a temática das relações étnico-raciais. No Ceará as universidades públicas (UFC, UECE, UVA, URCA, IFCE, UNILAB) não contam com políticas de reserva de vagas. Há um silenciamento desse debate no interior dessas instituições. Mais do que silenciamento, para surpresa de quem acompanha e estuda os contornos das desigualdades raciais no Estado, a Universidade Federal do Ceará anunciou que “não existe política de cotas raciais ou sociais para ingresso na UFC por falta de demanda da sociedade cearense”. Vale então lembrar que, em 2006, a UFC criou um grupo de trabalho para elaborar um projeto de políticas de ação afirmativa para reserva de vaga para alunos provenientes de escolas públicas, alunos negros e indígenas e

com deficiências – mas, a despeito do árduo trabalho dos seus membros, não conseguiu aprovação no Conselho Universitário, numa votação de dezenove votos contra e quatro a favor. Os argumentos foram de que o tema das políticas de ação afirmativas, das cotas, era algo polêmico e que deveria ser fruto de mais debate – ou seja, a ausência de reserva de vagas não é por não haver demanda: elas existem e foram explicitadas desde aquele ano. Tal fato nos faz crer na predominância do histórico discurso ideológico de que no Ceará não há negros e negras, pois, se inexistissem, não haveria motivos para pensar em solucionar problemas irreais; e

- 6 movimento negro para alcançar resultados políticos, buscando o combate ao preconceito, à discriminação, ao racismo. Para a redução das desigualdades raciais, faz-se mister a capacidade de mobilizar as populações afrodescendentes numa perspectiva de articulação com outros movimentos, sem demarcar divisões de gênero, raça, diversidade sexual e classe social, por meio do fortalecimento de vínculos entre as atividades políticas e culturais, na superação de ações contingentes e fragmentadas e de rompimento com a tendência à folclorização da negritude e o exercício de atividades de cunho ético-político. Cabe ao complexo de organizações do movimento negro a tarefa inadiável da politização das desigualdades raciais, de situar no plano político nacional essa questão, mediante a participação nos espaços da esfera pública.

Pelo exposto, consideramos tarefa dos profissionais cujo objeto de intervenção é a questão social em suas múltiplas expressões buscar ampliar o espaço dentro do campo institucional para debater sobre as desigualdades raciais e a garantia dos direitos de cidadania dos segmentos populacionais discriminados ao longo de mais de 500 anos. O tratamento analítico das relações étnicas pode representar um subsídio importante para o desenho, formulação e implementação de intervenção junto às políticas públicas que tenham como princípios a igualdade, a equidade e a justiça social. Nós profissionais do serviço Social contribuiremos, dessa forma, para redefinir, reverter e alterar práticas sociais reiteradoras de desigualdades, preconceitos e estereótipos de inferiorização dos diferentes grupos étnicos.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, George Reid. **América afro-latina, 1800-2000**. São Carlos: EdUFSCar, 2007.

ANTUNES, Ricardo. **Crise capitalista contemporânea e as transformações no mundo do trabalho**. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Módulo I, UNB, 1999.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. In: WANDERLEY, Mariângela Belfiore; BOGUS, Lucia; YASBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Desigualdades e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2010.

_____. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CEARÁ. Secretaria de Planejamento e Gestão. IPECE Informe, n. 23, mar. 2012. Disponível em: [http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/Ipece Informe 23 fevereiro 2012.pdf](http://www.ipece.ce.gov.br/publicacoes/ipece-informe/Ipece%20Informe%2023%20fevereiro%202012.pdf). Acesso em: 10 abr. 2012.

CHAUÍ, Marilena. **Brasil: mito fundador e sociedade autoritária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

CONSORTE, Josildeth Gomes. A questão do negro: velhos e novos desafios. **Revista São Paulo em Perspectiva**, jan./ mar. 1991.

GUALBERTO, Márcio Alexandre M. Direitos humanos e população afrodescendente: uma reflexão? necessária. **Revista Proposta**. Rio de Janeiro: FASE, ano 31, n. 92, mar./maio 2002, p. 70-83.

GUIMARÃES, Antônio S. A. A República de 1889: utopia de branco, medo de preto (a liberdade é negra; a igualdade, branca; e a fraternidade, mestiça). **Contemporânea**, Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos: Departamento e Programa de Pós-Graduação em Sociologia, n. 2, 2011, p. 17-36.

_____. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2005.

HANCHARD, Michael George. **Orfeu e o poder: o movimento negro no Rio de Janeiro e São Paulo (1945 - 1988)**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.

HENRIQUES, Ricardo. **Raça e gênero no sistema de ensino: os limites das políticas universalistas na educação**. Brasília: UNESCO, 2002.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **O trabalho do Assistente Social ante as mudanças do padrão de acumulação e de regulação social**. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Módulo I. Brasília: UNB, 1999.

IANNI, Octávio. A questão social. **Revista São Paulo em Perspectiva**, jan./ mar. 1991.

_____. **Raças e classes sociais no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

MELQUÍADES JÚNIOR. Regularização fundiária: quilombolas ganham reconhecimento legal pela 1ª vez no Ceará. **Diário do Nordeste**, Caderno Regional, 25 fev. 2012.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). Questão social e serviço social: um debate necessário. In: _____. **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social: notas para uma análise perspectiva da profissão no Brasil. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Editora Cortez, n. 50, 1996.

OLIVEIRA, Dennis de. **Globalização e Racismo no Brasil: estratégias políticas de combate ao racismo na sociedade capitalista contemporânea**. São Paulo: Coleção Legítima Defesa, 2000.

PAIXÃO, Marcelo; ROSSETO, Irene; MONTOVANELE, Fabiana; CARVANO, Luiz (Orgs.). **Relatório Anual das Desigualdades Raciais no Brasil: 2009-2010**. Rio de Janeiro: LAESER, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais**. Capacitação em Serviço Social e políticas sociais. Módulo I. Brasília: UNB, 1999.

SANT'ANNA, Wânia. Desigualdade étnico/raciais e de gênero no Brasil: as relações possíveis dos índices de desenvolvimento humano e índice de desenvolvimento ajustado ao gênero. **Revista Proposta**. Rio de Janeiro: FASE, ano 30, n. 88/89, mar./ago. 2001, p. 16-33.

SILVA, Nívea Cristiane Pereira da. Questão social e questão racial no Brasil: a visão de Octávio Ianni. **Revista em Pauta da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**, v. 6, n. 23, jul. 2009.

SILVA, Luiz Fernando Martins da. Apontamentos sociojurídicos sobre o tema “políticas públicas de ação afirmativa para negros no Brasil”. **Revista da ABPN**, v. 1, n. 2, jul./out. 2010, p. 217-244. Disponível em: <http://www.abpn.org.br/Revista/index.php/edicoes/article/view/89/68>. Acesso em: 10 abr. 2012.

SINE/IDT. **Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Fortaleza**. Sistema PED. Fortaleza: nov. de 2011.

SOUSA, Patrício Pereira Alves. Raça, etnia e negritude: aportes teóricas- conceituais para debates etnogeográficos. **Revista Eletrônica Ateliê Geográfico**. Goiânia: UFG, v. 4, n. 11, ago. 2010.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore; BOGUS, Lucia; YASBEK, Maria Carmelita (Orgs.). *Desigualdades e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2010.

PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E QUESTÃO SOCIAL: uma análise no âmbito da educação superior

Francisca Rejane Bezerra Andrade

Grayceane Gomes da Silva

1 INTRODUÇÃO

Há séculos as pessoas com deficiência sofrem com o preconceito e a visão de não serem capazes de conviver com os considerados normais nos diversos espaços sociais. Especificamente em termos de Brasil, segundo o Censo de 2000, 14,5% da população brasileira apresentam algum tipo de deficiência e o Estado do Ceará concentra 17,34 % desse percentual. No entanto, apenas uma minoria se encontra em convívio social nas escolas e universidades regulares, nos ambientes de trabalho e de lazer (NERY, 2003).

Esse quadro de isolamento das pessoas com deficiência em meios restritos - familiar e/ou de tratamento médico - vem mudando pouco a pouco com os movimentos sociais de lutas em prol da inclusão social. No Brasil, desde a década de 1980, o movimento de pessoas com deficiência atua de forma constante, com a participação na luta por melhores condições de vida e inclusão social, porém até então as iniciativas em prol desse público aconteciam de maneira “tutelada” pelos familiares e sociedade civil (BECK, 2007).

Importa destacar, igualmente, que apenas no século XX esses sujeitos começaram a ter maior visibilidade, seja por meio do atendimento médico, da atenção ofertada nas escolas de ensino especial ou pelo desenvolvimento de tecnologias que melhoram suas condições de vida.

Quanto à inclusão social das pessoas com deficiência na sociedade brasileira, o debate do tema ganha evidência somente na década de 1990, e tenciona garantir os direitos humanos e sociais desse grupo social, bem como buscar maior protagonismo das pessoas com deficiência nos espaços educacionais, políticos, de trabalho etc.

O paradigma da inclusão social visa a constituição de uma sociedade inclusiva, onde não somente as pessoas com deficiência tenham de se adequar ao convívio social, como as sem deficiência estejam preparadas e receptivas para conviver com as diferenças. Ademais o ambiente físico deve estar acessível para que, independentemente da dificuldade de locomoção, todos tenham autonomia no seu direito de ir e vir.

Para garantir o direito de todas as pessoas terem acesso à educação no Brasil, incluindo aquelas com alguma deficiência, com vistas a poderem desenvolver suas potencialidades e habilidades, foram elaboradas determinadas leis. Além disso, a própria Constituição Federal brasileira de 1988 traz artigos específicos acerca da inclusão das pessoas com deficiência nos diversos âmbitos sociais. Por conseguinte, existem referências às pessoas com deficiência na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) – nº 8.742/93, nas leis trabalhistas, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN) – nº 9.334/96, dentre outras leis e decretos voltados a ampliar as possibilidades das pessoas com deficiência usufruírem dos espaços públicos e das oportunidades da vida.

Como observamos, nos últimos vinte anos têm se intensificado os estudos sobre como garantir o direito a uma educação inclusiva às pessoas com deficiência no País, levando em consideração não só a inclusão e a adaptação destas pessoas ao meio educacional, mas também as especificidades de cada tipo

de deficiência numa educação centrada na pessoa e na adaptação da escola para receber os estudantes com necessidades especiais.

No que diz respeito à educação superior no Brasil, já há experiências de inclusão de pessoas com deficiência em diversas universidades, embora de forma ínfima, pois muitas vezes não se dispõe de uma estrutura física e social para atender essas pessoas e garantir-lhes a permanência na universidade. Além disso, os esforços maiores são no intuito de garantir a inclusão no nível básico. São poucos os estudos e iniciativas de inclusão de pessoas com deficiência no ensino superior, sem contar que chegar a este nível é difícil até para aqueles sem deficiência (SANTOS, 2006).

Segundo dados do Censo Educacional de 2005, o número de pessoas com deficiência nas Instituições de Ensino Superior (IES) corresponde a 0,13% do total de estudantes que conseguem ingressar nas IES. Destes, 67% se encontram em universidades particulares, as quais, de certa forma, despendem mais esforços no desenvolvimento de tecnologias e acompanhamento das pessoas com deficiência.

Na Universidade Estadual do Ceará (UECE), existem alguns estudantes com deficiência, cujo desafio é garantir a permanência deles nos cursos em que estão matriculados. Deste modo, este capítulo objetiva tecer uma breve análise acerca da situação desses estudantes e contribuir para os debates na área.

2 PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: análise categorial

A compreensão da categoria pessoas com deficiência é fundamental para a realização de uma análise aprofundada sobre a elaboração social e histórica de pessoas com essas características, para assim melhor analisar a trajetória de conquistas destes indivíduos na sociedade atual.

Biologicamente, a deficiência é caracterizada como sendo uma alteração física, psíquica ou sensorial capaz de causar

dificuldades de orientação, locomoção, cognição ou comunicação. Em comparação com os tidos normais, as pessoas com deficiência são aquelas que apresentam limitações na prática de atividades cotidianas. Porém, com a devida atenção, habilitação e reabilitação, os deficientes podem ter uma vida mais autônoma e assim praticar ações cotidianas de maneira natural.

Conforme Ribas (2007, p. 12), no Brasil, o termo deficiência será sempre sinônimo de “[...] insuficiência, de falta, de carência e, por extensão de sentido, de perda de valor, falha, fraqueza, imperfeição. A palavra representa e estabelece a imagem.” A deficiência está relacionada a possíveis sequelas que restringem a prática de uma atividade e, por consequência, esta incapacidade se associa às dificuldades na interação das pessoas com deficiência na sociedade.

Esse autor também faz uma análise acerca da representatividade das condições sociais na situação das pessoas com deficiência. Como afirma, os deficientes que vivem na pobreza muitas vezes não têm condições dignas de tratamento de habilitação e reabilitação, nem de acesso a saúde, educação e lazer, enquanto, aqueles que usufruem de melhores condições de vida podem contar com bons tratamentos, lazer e atenção especializada, que proporcionam melhores oportunidades de vencer os obstáculos.

Em sua discussão acerca da integração de pessoas com deficiência na sociedade, Aranha propõe:

Ser a deficiência uma condição social caracterizada pela limitação ou impedimento da participação da pessoa diferente nas diferentes instâncias do debate de ideias e de tomada de decisões na sociedade. A autora atribui o processo de desqualificação ao fato da pessoa com deficiência ser considerada, no sistema capitalista, um peso à sociedade, quando não produz e não contribui com o aumento do capital. (ARANHA apud ARANHA, 2001, p. 18).

Assim, a deficiência não é somente uma característica biológica, pois tem desdobramentos sociais, que (esses, sim) causam a segregação e o estranhamento das pessoas com deficiência por parte da sociedade. Essas pessoas são vistas como incapazes, improdutivas e um fardo a ser carregado pela família e por extensão pela sociedade. Nesse caso, a melhor saída seria morrer a ter de viver com uma deficiência.

Acerca deste aspecto da deficiência, como acentua Pastore (2000), a deficiência é constituída socialmente, como algo que foge das conjunturas normais dos padrões de corpo e comportamento. Segundo ele, se os meios sociais fossem acessíveis, todas as pessoas com deficiência teriam um desenvolvimento semelhante às demais, e, por consequência, a ideia de deficiência como se entende hoje não existiria, já que todos teriam condições de se locomover sem barreiras arquitetônicas para atrapalhar; ademais, poderiam se comunicar se as outras pessoas estivessem preparadas e receptivas para o convívio e comunicação com surdos, deficientes mentais e deficientes visuais. Logo, as pessoas com deficiência são excluídas dos espaços sociais.

É nesse contexto capitalista de exploração do trabalho daqueles desprovidos dos meios de produção que se constitui a questão social expressa na desigualdade imposta aos trabalhadores e às pessoas com deficiência por serem consideradas incapazes de ocupar lugar nos espaços sociais de produção de conhecimentos e de bens lucrativos à manutenção do capital.

Inferimos, por conseguinte, a situação de exclusão social a que as pessoas com deficiência estão sujeitas deste sempre. A expressão exclusão social tem origem nas análises de teóricos franceses sobre as anomias sociais que levam pessoas a viver à margem da sociedade, sendo discriminadas e rejeitadas. Assim, a dicção designa formas de segregação social, espacial, cultural e de desigualdade econômica, sendo mais utilizada em seu sentido econômico quando se trata da segregação de pessoas não incluídas no sistema de consumo e trabalho capitalista, estando, pois, em situação de pobreza.

Vale destacar a interpretação de Castel (2008) sobre exclusão social: “A exclusão é estanque. Designa um estado, ou melhor, estados de privação”. (p. 26). Assim, conforme acentua, os processos de exclusão no sistema capitalista se dão com aqueles considerados inúteis para o trabalho destinado à produção de mercadorias. Logo, estes ficam sujeitos às discriminações da sociedade que os tacha como vagabundos, incapazes, velhos; a exclusão expressa um estado de desagregação social e quebra do estado de solidariedade na sociedade, onde certos grupos são desfiliaados sociais, vivendo à margem dessa.

De modo geral, a categoria exclusão social é utilizada com maior frequência para designar os estados de desfiliação ao mercado de trabalho, em que parte da população se encontra em estado de pobreza e vulnerabilidade social, característico da nova questão social, onde parcelas da população não conseguem fazer parte do mercado de trabalho e das relações de consumo. Nesse âmbito, as relações de solidariedade por meio do trabalho são substituídas pelas relações de assistência e exclusão. Os indivíduos são desqualificados socialmente, por não serem necessários para o sistema capitalista. Eles se veem num estado de desvinculação das relações sociais, sem perspectiva e falta de sentimento de pertença às esferas sociais.

Depois da não inserção no mercado de trabalho, vem o estado de dependência dos mecanismos de assistência social, as quais mediante auxílios, garantem os mínimos sociais de sobrevivência; e, por fim, a exclusão expressa o estado de decadência dos seres humanos que não têm acesso nem aos equipamentos sociais públicos.

Ainda a respeito da categoria exclusão social, consoante assinala Martins (2008) foi elaborada para classificar as desigualdades sociais presentes na sociedade contemporânea, na qual há vários grupos sociais privados de usufruir dos meios sociais de consumo e convívio social a que os considerados incluídos têm acesso.

O tema da exclusão social nos põe diante de um conjunto grande de incertezas em relação à sociedade contemporânea e à nossa capacidade de sair do abismo que elas representam. Independente das definições vagas da problemática social que esse tema suscita, seu uso representa ao mesmo tempo um clamor de consciência e uma visão pessimista e sem saída da realidade social dos nossos dias. Mas, na angústia que o motiva, representa também a demanda de uma compreensão positiva e libertadora das causas e características dos problemas que a consciência social assinala, teme e questiona. (MARTINS, 2008, p. 12).

Segundo Xiberras, existem vários processos de exclusão ocorrentes com a não aceitação das diferenças que certos grupos apresentam e que vão de encontro a valores e representações do mundo daqueles tidos como normais. Ainda como a autora acentua, estas diferenças se expressam porque

[...] constrói-se tanto à volta de valores religiosos (integralismo), como de valores políticos (terrorismo) ou de valores ditos paradoxais, como os contidos no conceito de liberdade (toxicomania, gueto), ou de valores oficiais como o direito ao trabalho ou à escola (desemprego, insucesso escolar). (XIBERRAS, 1993, p. 18).

Quando estes valores entram em conflito por causa das diferenças, se manifestam as exclusões simbólicas e físicas, pois os valores dos excluídos não são reconhecidos e há uma tendência de observar somente seus aspectos negativos, como, por exemplo, os valores que se expressam nas representações coletivas de forma inversa: “O atributo do que não vê reside na sua maneira de ver diferentemente, mas no olhar do que vê, ele permanece um cego”. (XIBERRAS, 1993, p. 19).

Sob este aspecto da visão acerca da deficiência, Tomasi-
ni (1998, p. 117) ressalta:

O estigma tem como efeito uma perigosa redução da identidade social do indivíduo baseada em um atributo indesejável. Tentemos a inferir uma série de imperfeições partindo da imperfeição original. O atributo que o tornou diferente dos outros faz do indivíduo um ser reduzido àquela imperfeição. Ele é um aleijado, um louco, um deficiente e nada mais.

Vale explicitar que o grupo de pessoas com deficiência se configura como excluído não somente por aspectos econômicos, mas também por valores simbólicos de relações sociais, por serem vistas como incapazes para a vida social e laboral independente, estando na maioria das vezes sob a tutela de familiares e do Estado (quando se encontram asilados em abrigos e hospitais públicos).

Nas classes excluídas de certos espaços sociais, no entanto, esses grupos sempre tendem a lutar por melhores condições de vida, bem como conquistar reconhecimento social e humano. Assim, mediante pressão social, estabeleceu-se a perspectiva de integração social, sob a qual as pessoas com deficiência aprenderiam a conviver com os tidos normais para depois serem inseridas na sociedade nos espaços educacionais, sociais e de trabalho.

De acordo com Aranha (2001), essa perspectiva de integração social tem início no movimento de desinstitucionalização das pessoas com deficiência, pois a institucionalização não fazia bem àquelas que eram mantidas em hospitais e asilos, fora do convívio social. Ademais, nas instituições existentes era comum a sobrecarga de pessoas.

Esse processo de desinstitucionalização se deu sob a ideologia de normalização, onde o sujeito com deficiência seria introduzido na sociedade, desde o momento em que adquirisse as condições e padrões de vida mais próximos daquele con-

siderado normal. A adaptação à vida cotidiana seria por meio de instituições especializadas que iriam promover a ideia de autossuficiência e responsabilidade nas pessoas com deficiência, principalmente aquelas com dificuldades cognitivas, com ênfase na preparação para a vida laboral.

Tal modelo continuava, porém, a centrar a questão da deficiência somente na pessoa. Nele, o modo de atenção empregado constituía três etapas: a primeira era a avaliação das condições da pessoa, a segunda consistia no treinamento para a vida social e laboral e a terceira focava na inserção na comunidade. Com este modelo de tratar as pessoas com deficiência, a integração social recebeu críticas dos próprios usuários das instituições e da comunidade científica, por continuar sendo uma forma segregadora de tratar estes sujeitos a fim de adequá-los ao modo de vida da sociedade atual, centrada na preparação ao trabalho e à vida competitiva, sem trazer mudanças na sociedade, e, sim, somente na pessoa.

Logo, com as críticas e a não aceitação ao modelo de integração social, surge o conceito de inclusão social numa perspectiva segundo a qual não somente a pessoa precisa se adaptar à sociedade e aprender a conviver com os tidos normais, como se não tivesse diferenças físicas, psicológicas e sensoriais, mas a sociedade também tem de se adequar para receber as pessoas com deficiência, com vistas à garantia dos seus direitos.

Na perspectiva de inclusão social, além de assegurar o investimento na preparação da pessoa para conviver na sociedade, também se investe nas condições que favoreçam o acesso e a participação desta na vida em sociedade. Para isto, são indispensáveis suportes físicos, psicológicos, sociais e instrumentais, com vistas a uma vida sem discriminação e sem tantas dificuldades de comunicação e locomoção.

Sobre esta questão Aranha explica:

A inclusão social, portanto, não é processo que diga respeito somente à pessoa com deficiência, mas sim a todos os cidadãos. Não haverá inclusão da pessoa com defici-

ência enquanto a sociedade não for inclusiva, ou seja, realmente democrática, onde todos possam igualmente se manifestar nas diferentes instâncias de debate e de tomada de decisões da sociedade, tendo disponível o suporte que for necessário para viabilizar essa participação. (2001, p. 20-21).

Acerca da inclusão social, consoante ressalta Maciel (2000), o princípio fundamental para uma sociedade inclusiva é que as pessoas com deficiência tenham necessidades especiais efetivamente supridas, numa forma democrática de atender as diferenças. A perspectiva de inclusão social traz em si a ideia de equiparação de oportunidades pessoais, sociais e profissionais, assim como a interação das pessoas com e sem deficiência, independentemente de cor, classe social, idade e gênero, além de todos terem acesso aos recursos sociais e físicos.

Contudo, para se chegar a uma sociedade inclusiva, ainda são imprescindíveis esforços da sociedade e do Estado para viabilizar efetivamente os direitos das pessoas com deficiência. Esses direitos estão expressos nas legislações internacionais e nacionais direcionadas a este grupo de pessoas. Ademais, seus direitos estão inseridos nas legislações destinadas a toda a população. Pela situação de abandono e segregação vivida por estas pessoas ao longo de séculos, se fez mister, delimitar direitos específicos que garantam sua inclusão nas atividades sociais. É nesse caminhar que se ampliam os debates em torno da inserção e permanência de pessoas com deficiência na educação superior brasileira.

3 PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR

Para começar a discussão sobre a inclusão de estudantes com deficiência no ensino superior, é importante reafirmar que o acesso ao nível superior público no Brasil ainda é restrito a pequena parcela da população, pois significativo percentual de pessoas das classes pobres não chega a este nível de ensino.

Assim, o acesso das pessoas com deficiência ao ensino superior ainda é muito limitado, visto que até frequentar o ensino básico tem se tornado um desafio, o qual está sendo enfrentado aos poucos por essa parcela da população.

O ensino superior no Brasil sempre teve caráter elitista. Por décadas, somente quem usufruía de uma educação universitária eram os filhos dos ricos que podiam ir para a Europa, pois as universidades brasileiras só ganharam maior expressividade e expansão a partir de 1930. Tal expansão, porém, aconteceu principalmente no âmbito privado, onde se observa maior quantidade de matrículas com relação às instituições públicas. Nas palavras de Magalhães:

A privatização é uma das facetas da exclusão da maioria da população brasileira da educação superior. Tal exclusão se torna mais aguda no que se refere aos grupos sociais em situação de desvantagem, como é o caso das pessoas com deficiência. (2006, p. 45).

Conforme Magalhães (2006), a expansão do número de vagas nas Instituições de Ensino Superior não acompanhou o crescimento populacional, e o Brasil se configura como uns dos países cuja educação superior é mais privatizada. Dessa forma, com a situação de pobreza de boa parte da população, se torna difícil dispor de recursos financeiros para financiar uma educação superior, sobretudo em face de outras necessidades mais urgentes para suprir, como saúde, alimentação e moradia.

Com a ampliação do debate acerca da inclusão social de pessoas com deficiência em todos os âmbitos sociais, a discussão acerca da educação inclusiva se tornou mais acentuada e foi legitimada na Declaração Mundial sobre a Educação para Todos e na Declaração de Salamanca. Conseqüentemente, as nações passam a se comprometer com a garantia de espaços mais acessíveis para as pessoas com deficiência, o que contribui para o aumento do número de estudantes com deficiência nas universidades.

No tocante à legislação referente à garantia do direito à educação em nível superior, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 assegura o direito de acesso dos estudantes com deficiência à educação pública em todos os níveis educacionais, assim como a garantia, por parte das instituições educacionais, de condições de permanência e conclusão dos estudos para esse público.

Importa ressaltar que o Ministério da Educação baixou a Portaria nº 3.284/03, que institui a observação dos dispositivos de acessibilidade aos estudantes com necessidades especiais como um dos requisitos para instruir os processos de autorização e reconhecimento de cursos e de credenciamento de instituições. Esses dispositivos passaram a compor os critérios de avaliação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, instituição atualmente responsável pela avaliação da educação superior no Brasil.

Nessa perspectiva, o Decreto nº 6.571/08, que trata do atendimento educacional especializado, no art. 3º, parágrafo 3º, expressa que: “Os núcleos de acessibilidade nas instituições federais de educação superior visam eliminar barreiras físicas, de comunicação e de informação que restringem a participação e o desenvolvimento acadêmico e social de alunos com deficiência”. (BRASIL, 2008).

Percebemos, portanto, que o Brasil está avançando ao determinar o dever das instituições de garantir as condições de acesso, quando tratamos da formulação de leis, decretos, portarias e demais legislações voltadas a assegurar os direitos das pessoas com deficiência, o acesso a uma educação de qualidade e com maiores condições de sucesso escolar. Na realidade, porém, ainda se tem muito a avançar nos quesitos efetivação, fiscalização e garantia desses direitos.

Mesmo com tantos dispositivos legais, o cotidiano vivido por uma pessoa com deficiência nas universidades brasileiras ainda é marcado pelo descaso quanto à garantia de mecanismos que assegurem sua permanência no ensino superior. O descaso se reflete limitado atendimento às dificuldades peda-

gógicas de estudantes com deficiências sensoriais e cognitivas, bem como no relacionado ao acesso físico aos *campi* universitários, que muitas vezes ocupam áreas de grandes extensões e não foram construídos com as devidas condições de acessibilidade.

Sobre as dificuldades de acessibilidade encontradas nas universidades, como aponta Moreira (2003), na Universidade Federal do Paraná (UFPR), as principais barreiras foram arquitetônicas, sendo identificado a falta de rampas, corrimões e de banheiros adaptados. Mas outras barreiras também foram destacadas, como: a falta de conhecimento sobre as necessidades das pessoas com deficiência por parte de estudantes, professores e funcionários; bem como a falta de preparação dos professores acerca das limitações e possibilidades pedagógicas desses estudantes, com conseqüente entraves nos processos avaliativos e nas aulas.

Ainda sobre a falta de mecanismos de acessibilidade nas universidades, segundo afirma Magalhães (2006, p. 46):

A inserção do aluno com deficiência, assim, está ocorrendo de forma lenta e ainda sem mecanismos que sustentem tanto o acesso, quanto a permanência de tal aluno no contexto das exigências peculiares à educação superior. Ou seja, não se trata somente de garantir vagas, mas de organizar formas que colaborem com a permanência com êxito. Isto implica na necessidade da formação adequada de profissionais do ensino superior e da quebra de barreiras de quaisquer tipos.

Para Rocha e Miranda (2007), os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, apresentados no Censo Educacional de 2005, apontaram que havia 6.022 estudantes com deficiência no ensino superior e, se contarmos com os considerados superdotados, o número de matrículas chegava a 6.328. Ainda de acordo com os menciona-

dos dados, os menores percentuais de matriculados se encontram nas regiões Norte e Nordeste, 9% e 4%, respectivamente. Por conseguinte, as regiões Sudeste e Sul detinham os maiores índices, ou seja, 49% e 24%, respectivamente. Podemos afirmar que esses dados refletem os índices gerais de matrículas no ensino superior, onde as regiões Sudeste e Sul apresentam maior número de cursos superiores e, conseqüentemente, maior quantitativo de alunos matriculados nesse nível de ensino.

Tais dados também apontaram que 38% dos matriculados tinham deficiência física, 32% deficiência visual e 23% exibiam deficiência auditiva. Além disso, 67% das matrículas eram em Instituições de Ensino Superior privadas, que se tornaram maioria no Brasil com relação às instituições públicas, onde estas representam 224 e aquelas 1.789 do total no País.

Assim, com estes estudantes cada vez mais presentes na educação superior, as instituições se veem na obrigação de desenvolver programas e ações destinadas a atender às necessidades educacionais especiais deste público. Estas ações se incrementaram ao longo dos anos 2000, principalmente em decorrência das disposições do Ministério da Educação, mediante leis e decretos que regulamentam a necessidade de se estabelecer estratégias e ações com vistas a garantir o acesso das pessoas com deficiência à educação.

No concernente à inclusão de pessoas com deficiência, o Programa Incluir, do Ministério da Educação (MEC), atua no sentido de incentivar as ações das universidades públicas federais, voltadas para a garantia e permanência desses estudantes no ensino superior. Este programa objetiva fomentar a criação e a consolidação de núcleos de acessibilidade nas universidades federais, elaboração de ações e projetos que visem quebra de barreiras atitudinais, pedagógicas, físicas e arquitetônicas, a fim de garantir melhor desenvolvimento acadêmico desses estudantes. “A pretensão é beneficiar grandes contingentes da população que apresenta deficiência e promover políticas afirmativas por parte das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)”. (MAGALHÃES, 2006, p. 51).

Dentre as ações deste programa, está o lançamento de editais de financiamento de projetos que visem assegurar melhores condições para as pessoas com deficiência. Todas as universidades federais podem concorrer com seus projetos e um dos requisitos para a aprovação é que elas atendam as especificações dos documentos do MEC quanto às condições de acessibilidade.

No tangente as iniciativas de inclusão em nível superior, Valdés et al (2006) elencam as ações de universidades federais, estaduais e privadas no Brasil, que contam com o financiamento tanto do Programa Incluir quanto do Programa de Apoio à Educação Especial (PROESP), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Secretaria de Educação Especial (SEESP). Dentre as ações, podemos destacar a pesquisa empreendida pelas universidades no sentido de identificar o número de estudantes com deficiência, as principais dificuldades encontradas e o contato com as coordenações dos cursos nos quais esses estudantes estão matriculados a fim de pensar conjuntamente as ações a serem implementadas.

As principais iniciativas adotadas na maioria das instituições são as adaptações pedagógicas e a garantia de acessibilidade física no momento da aplicação do exame vestibular, com a oferta de fiscais, intérpretes de LIBRAS e outros mecanismos, como leitores, provas em Braille, aumento de uma hora no tempo de resolução da prova, para garantir maior igualdade de oportunidades no momento do concurso. Depois que estes estudantes ingressam nas faculdades e universidades, algumas oferecem atendimentos que visam a maior acessibilidade, por meio de núcleos responsáveis por elaborar projetos e ações junto aos professores, estudantes e funcionários acerca das especificidades de cada tipo de deficiência.

Enfim, as iniciativas existem, mas carecem de mais investimentos para que a universidade seja mais inclusiva. Sobre esse tema, Moreira (2003, p. 92) assinala:

É preciso que a Universidade, como uma instituição de reflexão e investigação, inclua com qualidade e responsabilidade os alunos com necessidades especiais. Para tanto, é importante haver uma política institucional séria, que não veja o acesso e a permanência de forma assistencialista ou protecionista, pois, visto dessa maneira, passa-se a considerar esses alunos como incapazes de cumprir suas responsabilidades ou diferentes a ponto de contemplá-los com benefícios. Daí a importância de organizar no ensino superior, serviços e/ou programas institucionais que colaborem na troca de experiências e na viabilização, sempre que necessário, de estratégias educativas adequadas a essa demanda.

Desta forma, se faz necessária a realização de pesquisas que subsidiem a elaboração de programas e projetos nessa área. Desse modo, poderão se desenvolver mais ações voltadas para o atendimento das pessoas com deficiência, em busca de uma educação inclusiva no ensino superior e de melhores condições sociais e econômicas para parcela da população que tanto sofreu e ainda sofre com a exclusão social.

4 A UECE E A INCLUSÃO DE ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA

A UECE é uma das principais Instituições de Ensino Superior pública do Ceará. No levantamento realizado acerca dos aspectos estatísticos, a UECE, em 2009, contava com 26 cursos de graduação presenciais, cujo total de estudantes era de 11.755 em Fortaleza. No *campus* do Itaperi, local onde implementamos nossa pesquisa, o número total de estudantes em 2009 era de 9.460. Apenas cinco destes portavam algum tipo de deficiência, ou seja, 0,05% do total de estudantes.

No concernente ao ingresso na UECE, esse processo ocorre por meio de concurso vestibular para todos os estudantes com e sem deficiência. Sobre esse tema, como destacam Valdés et al em pesquisa com algumas universidades:

[...] 87,5% declararam promover adaptações dos concursos vestibulares, que variam de acordo com a deficiência e o nível de dificuldade do candidato. São alternativas: provas em Braille, exames ampliados, tempo extra, presença de ledores e intérpretes de LIBRAS, modos diferenciados de correção das provas. (2006, p. 119).

Dentre as iniciativas de adaptação ao exame vestibular, sobressaem as tomadas pela Universidade de Brasília (UnB) que, desde a década de 1980, desenvolve opções para garantir a entrada e permanência dos estudantes com deficiência. Essa instituição oferece salas especiais para a realização do exame de acordo com o tipo de dificuldade dos candidatos, como, por exemplo, salas com adaptações físicas e mobiliárias adequadas aos estudantes com mobilidade reduzida, disponibilização de intérpretes de LIBRAS aos surdos e sala para candidatos com deficiência visual com disponibilidade de ledor, prova ampliada ou em Braille.

Na UECE, quando o estudante que está com alguma dificuldade de mobilidade ou tem alguma deficiência visual faz a inscrição no exame, ele tem de solicitar atendimento especial que pode ser aceito por completo ou parcialmente. Com relação às limitações de caráter visual, são oferecidas provas ampliadas, em Braille, ou a disponibilidade de fiscal ledor. Já aos estudantes com deficiência física é disponibilizado carro para o transporte deles da entrada da UECE até à respectiva sala de realização da prova.

No tocante ao atendimento durante o concurso vestibular, a universidade oferece condições para sua realização, mesmo que não sejam as consideradas ideais pelos estudantes. Todavia, além deste atendimento inicial, é preciso propiciar

as condições de permanência e qualidade no atendimento das pessoas deficientes.

4.1 ACESSIBILIDADE FÍSICA NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

Segundo a legislação brasileira, todos os órgãos públicos têm de garantir aos portadores de deficiências as condições de acessibilidade física de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), independentemente das suas dificuldades de locomoção. Além disso, a Portaria 3.284/03, do Ministério da Educação, dispõe, de maneira específica para as universidades, sobre as condições necessárias no atendimento aos estudantes com deficiência. Sobre os requisitos de acessibilidade, Magalhães (2006, p. 48) assim se pronuncia:

Os requisitos variam dependendo da categoria de deficiência. Por exemplo, enquanto os alunos com deficiência física têm como critério para sua acessibilidade a existência de espaços físicos adaptados (rampas, corredores, trincos de porta, banheiros, bebedouros, telefones públicos etc.), no que diz respeito a deficiência visual a acessibilidade depende de materiais como computadores com softwares adequados, impressoras Braille etc. No concernente a surdez o aluno tem direito a um intérprete em Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS).

Ao observarmos o cotidiano dos estudantes com deficiência na UECE, conforme podemos inferir, eles têm muitas dificuldades quanto às questões de acessibilidade, porquanto não existem telefones públicos em altura adequada para cadeirantes; as rampas não conferem segurança para que eles possam trafegar livremente, pois nelas o piso não é antiderrapante, a angulação é inadequada e não tem corredores; ademais, nem todos os banheiros possuem as adaptações necessárias. Além

dessas limitações, vários locais ainda não dispõem de rampas de acesso ou as existentes foram feitas de qualquer jeito, como, por exemplo, nas lanchonetes, na área onde se localizam os cursos de línguas estrangeiras, que, por ter mesas e bancos, é utilizado como espaço de lazer, e nas salas que se localizam nos andares superiores dos prédios mais antigos e dos blocos.

Vale destacar o seguinte: muitas das rampas e adaptações existentes nessa Universidade foram feitas em decorrência de solicitações dos próprios estudantes, a fim de obter acesso a espaços como o restaurante universitário, o bloco onde são ministradas as aulas, dentre outros locais. Nem tudo, porém, está sujeito ao completo abandono, como ressaltado por um dos estudantes pesquisados. O prédio da biblioteca proporciona alguma acessibilidade por ter elevador e banheiro adaptado e o prédio do Centro de Estudos Sociais Aplicados (CESA) oferece acesso a todas as salas, por meio rampas com corrimões.

No que diz respeito à acessibilidade física e arquitetônica, os estudantes com deficiência visual também sofrem com a falta de acessibilidade no *campus*. Como observamos, há uma área de grande extensão, com imensos espaços vazios que impedem ao cego ter uma dimensão de como se locomover de um espaço a outro de forma autônoma. Ao transitar nas dependências da UECE na companhia de um estudante com deficiência visual, podemos identificar a falta de um piso tátil que possibilite a percepção das extremidades de corredores, praças e demais espaços; bem como a falta de corrimões nas rampas. Tal falha pode causar acidentes graves, pois o terreno não é plano e os degraus entre o corredor e os espaços livres são altos.

Para oferecer melhores condições de acesso dentro do *campus*, a universidade precisa investir em reformas que garantam essas condições, não só para as pessoas com alguma deficiência, mas para qualquer uma que esteja com sua mobilidade reduzida. Além disso, as iniciativas devem ser tomadas de forma preventiva e não somente depois que os estudantes, solicitam insistentemente rampas, corrimões e outras adaptações.

4.2 INCLUSÃO DE ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA E O ATENDIMENTO OFERECIDO PELA UECE

Para proporcionar a inclusão de estudantes com deficiência nas universidades, é necessária, além da garantia de recursos que viabilizem a participação no concurso vestibular, a elaboração de mecanismos e adaptações físicas e pedagógicas que viabilizem a permanência destes estudantes no ensino superior. Na perspectiva de Santos (2006), a universidade, como espaço de formação profissional e científica, deve estar constantemente em processo de mudanças nas suas práticas e concepções, para acompanhar as transformações sociais e, principalmente, fazer parte da luta pela inclusão social dos sujeitos.

Sobre as iniciativas de atendimento a estudantes com deficiência realizadas pelas Instituições de Ensino Superior no Brasil, Valdés et al. (2006) acentuam que caminham num contexto favorável à inclusão social. As iniciativas identificadas ocorreram nas IES públicas, federais e estaduais, como particulares de todo o Brasil, porém não foi possível identificar as ações de todas as universidades. Naquelas onde foram coletadas informações havia ações relacionadas à garantia de acessibilidade física e arquitetônica, apoio pedagógico, garantia de *softwares* acessíveis, dentre outras ações.

Segundo os estudantes entrevistados, a UECE não oferece políticas de inclusão. As ações efetuadas até o momento são de caráter contingencial, como construção de rampas e disponibilidade de atendimento no concurso vestibular. Além disso, por solicitação de um cadeirante, a UECE ofereceu transporte para sua locomoção de casa para a UECE e desta para sua casa, pois sem essa ajuda o estudante não teria condições de continuar seu curso. Conforme ele expressou, seria interessante que a universidade disponibilizasse esse serviço para todos os estudantes com deficiência que não tenham condições de ir para a universidade sozinhos.

Hoje, a Universidade começa a pensar em alternativas que garantam maior atenção às necessidades dos estudantes com deficiência. Nesse âmbito, o Projeto UECE Acesso faz parte das iniciativas do Governo do Estado do Ceará, na construção de acessibilidade nos espaços públicos. Assim, em 2009, com a Portaria nº 1.370/09, o Reitor da UECE nomeou uma comissão responsável por elaborar um projeto de acessibilidade para as pessoas com deficiência.

As ações tomadas são no sentido de identificar as dificuldades físicas e sociais vivenciadas por essas pessoas na universidade, para então serem construídas opções com vistas à maior acessibilidade física, arquitetônica, pedagógica e de comunicação. Concluídas as observações, a equipe definiu como ações iniciais: a melhoria das condições de acessibilidade na biblioteca, quanto à disposição de mobiliários, aquisição de *softwares* acessíveis e criação de um espaço para uso dos estudantes com deficiência visual, pois os *softwares* que utilizam a reprodução dos textos por meio da voz atrapalhariam a concentração dos usuários da biblioteca, onde se localiza o Laboratório de Informática.

Ademais, o projeto prevê a realização de seminários de sensibilização de funcionários, estudantes e professores para propiciar mais informações sobre as pessoas com deficiência e suas necessidades, além de oficinas pedagógicas para proporcionar novos conhecimentos aos professores sobre as questões referentes a este público.

Enfim, como os próprios estudantes disseram quando questionados sobre o projeto, a iniciativa é interessante e válida, mas é imprescindível realmente ter continuidade e que os recursos sejam garantidos para a viabilização de condições mais inclusivas na universidade. O que ainda se vê é a manutenção de uma perspectiva de integração, onde as pessoas com deficiência têm de se adaptar à UECE, sem que esta garanta os requisitos necessários de acessibilidade.

4.3 RELAÇÕES PEDAGÓGICAS ENTRE ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA E PROFESSORES

Muitas vezes os estudantes com algum tipo de deficiência apresentam, dificuldades de aprendizagem, e isso ocorre nem sempre por limitações pessoais, ou por não saberem utilizar as tecnologias, ou não saberem Braille ou LIBRAS. Na verdade essas dificuldades aparecem porque as escolas e universidades nem sempre estão preparadas para oferecer os recursos necessários. Além disso, não dispõem de profissionais habilitados para lidar com as novas tecnologias que facilitam o aprendizado de pessoas com deficiência, bem como seus professores não tiveram formação para lidar com este público.

Segundo Valdés et al. (2006), de modo geral, as universidades brasileiras demonstram despreparo no concernente ao atendimento pedagógico de estudantes com deficiências sensoriais e cognitivas, cujas principais reclamações são a falta de materiais em Braille, falta de computadores com tecnologias acessíveis, despreparo dos professores em desenvolver novas metodologias e dificuldades com relação à compreensão de conteúdos pelos estudantes surdos.

Contudo, várias universidades de todo o Brasil, sobretudo as localizadas nas regiões Sul e Sudeste, estão desenvolvendo projetos de atendimento especializado aos estudantes com deficiência, não só para cumprir as determinações legislativas, mas também para garantir que estes estudantes tenham um bom aproveitamento acadêmico. As ações vão desde a aquisição de material em Braille, intérprete de LIBRAS, até a disponibilização de atendimento especializado com psicólogos e terapeutas. Vale salientar, ainda, as atividades da Universidade de Brasília que desde a década de 1980, desenvolve ações deste tipo, com programa de acompanhamento diário aos estudantes. Como Valdés et al. (2006, p. 145) apontam:

Para apoio à permanência, é relevante o suporte acadêmico e tecnológico, como dado em Laboratório de Atendimento ao Defi-

ciente Visual - LDV, da Faculdade de Educação, que disponibiliza ferramentas, como digitalização de textos, aplicação do sistema Braille, impressão de textos em Braille ou em tinta com aplicação e uso dos softwares DOS-VOX, Virtual, Jaws e Motrix.

Com essas iniciativas sendo desenvolvidas e aplicadas de forma contínua, os estudantes com necessidades educacionais diferenciadas podem ter melhores condições de aprendizado. Assim se poderá contribuir para a redução das desigualdades existentes entre estes e os tidos normais, visto que o fator gerador de alguma limitação está recebendo atenção específica.

No que tange às dificuldades pedagógicas encontradas na UECE, para os estudantes com deficiência física estas não são comprometedoras na relação com professores e outros estudantes, nem na compreensão dos conteúdos estudados. Por conseguinte, aqueles com deficiência visual têm mais dificuldades em acompanhar as aulas e os conteúdos, pois, além da falta de materiais digitalizados e em Braille, os professores não estão preparados para lidar com as especificidades da deficiência visual.

Em geral, os estudantes com deficiência, ao serem questionados sobre o sentimento de inclusão nas atividades acadêmicas, levando em consideração a totalidade das atividades curriculares e extracurriculares, responderam negativamente, seja por falta de recursos durante as aulas ou por dificuldades em participar de seminários e encontros estudantis. Conforme relataram os alunos com deficiência física e eles não podem participar de algumas atividades, como aulas de campo e eventos, em razão da falta de um transporte acessível, pois na UECE não existem ônibus com acessibilidade. Além disso, um estudante do Curso de Música com deficiência visual demonstrou certa insatisfação por não ter a oportunidade de trabalhar com partituras em Braille e outros conteúdos. Essa situação o leva a se perceber como não capaz de aprender o conteúdo como os demais estudantes que podem ver as partituras impressas.

Com relação à atitude dos professores, os relatos dos estudantes variam. Segundo alguns professores são solícitos e procuram junto com o estudante a melhor forma de desenvolver os trabalhos e avaliações; segundo outros, há professores que não dão nenhuma atenção ao estudante, em alguns casos, pode induzir o estudante a abandonar a disciplina.

Ainda sobre a preparação dos professores e questões pedagógicas, de acordo com um estudante cego do Curso de Pedagogia que fez curso superior na década de 1970, hoje as coisas continuam do mesmo jeito - material em Braille escasso, professores sem formação específica na área de educação especial e praticamente o avanço mais notado é com relação ao computador, uma ferramenta acessível à boa parte da população.

Os relatos dos estudantes favorecem a afirmação de que, mesmo estando no ensino superior e já terem passado por vários níveis educacionais, eles continuam necessitando de atendimento especializado, a fim de suprir suas dificuldades, para terem melhores condições de acompanhar os conteúdos abordados. Mediante observação em uma turma, onde um dos estudantes com deficiência visual assistia a aulas, tivemos a oportunidade de escutar espontaneamente a professora, a qual destacou ser a favor da inclusão de estudantes com deficiência na universidade. Ainda como ressaltou, eles deveriam ter um acompanhamento, pois, na percepção da própria e dos outros estudantes, o estudante com deficiência visual sentia dificuldade em entender os conteúdos e as propostas de atividades dos professores.

Segundo González (2002 apud SANTOS, 2006, p. 105) “existe um grande distanciamento entre o conhecimento e as habilidades que os professores deveriam ter e os que possuem”, pois, nos cursos de formação, deve haver disciplinas sobre a diversidade humana, para que estes professores venham a ter algum conhecimento de como atuar diante dos desafios que surgem. Ademais, o compromisso de fazer uma Universidade mais inclusiva deve partir do esforço de toda a comunidade acadêmica.

Assim, professores e funcionários da UECE precisam buscar informações acerca das pessoas com deficiência, sobretudo para que a universidade se faça espaço mais inclusivo, e os estudantes que venham a ingressar nela não continuem vivenciando as barreiras físicas, pedagógicas e atitudinais presentes até hoje.

Outro aspecto a ser analisado é a questão da tecnologia como propiciadora de acessibilidade. Como evidenciamos em nossa pesquisa, os estudantes entrevistados utilizam constantemente a informática e reconhecem como importante para realizar suas atividades acadêmicas e entrar em contato com seus colegas e professores. Com isso, é mister a universidade oferecer espaços acessíveis para que os estudantes possam utilizar o computador no período em que estão ali, pois, mesmo sendo uma ferramenta acessível à maioria da população, nem todos os alunos possuem computador em casa. Acerca deste aspecto, Silva e Silva (2006, p. 124) expressam:

Para as pessoas com deficiência, a informática tem viabilizado uma nova perspectiva de ascensão profissional por meio da educação. Se no âmbito da educação de crianças sem deficiência a informática ainda não se consolidou como um importante recurso pedagógico, na educação especial esta tecnologia tem sido um valoroso instrumento de acesso ao conhecimento. Dados do Programa Institucional de Ações Relativas às Pessoas com Necessidades Especiais – PEE – UNIOESTE têm confirmado que o uso de recursos da informática podem promover o efetivo acesso à educação, neste caso específico, ao ensino superior.

Além disso, como salientam Mazzoni et al (2001), o acesso à informação na sociedade capitalista é necessário para que as pessoas com e sem deficiência se insiram nos espaços educacionais, de trabalho e lazer, no sentido de se desenvolverem como sujeitos atuantes na sociedade, não somente na

aquisição de conhecimentos, mas também na produção e socialização desses conhecimentos.

Desse modo, a nosso ver, a UECE, como universidade pública, deve garantir os devidos meios para que os estudantes com deficiência possam ter acesso a todas as atividades acadêmicas e a fim de que os professores tenham uma formação voltada a esse público, e assim possam contribuir para uma sociedade mais inclusiva.

4.4 AS RELAÇÕES SOCIAIS NA UECE E OS ESTUDANTES COM DEFICIÊNCIA

Além das barreiras físicas e pedagógicas, os estudantes com deficiência passam por barreiras atitudinais, as quais se configuram como um dos principais vetores de exclusão. As atitudes vão desde não falar com a pessoa, não oferecer ajuda e até olhar com certo estranhamento para as características “diferentes” da pessoa.

Na compreensão de Silva (2006), a repulsa ao diferente resulta de uma elaboração social do que é normal e aceitável pela sociedade. Assim, as pessoas agem com o diferente de forma excludente e desigual por considerarem a deficiência uma falta, uma carência; logo, estas pessoas com deficiência sofrem com a negação social da sua existência e de seu valor. A autora ressalta:

As pessoas com deficiência causam estranheza num primeiro contato, que pode manter-se ao longo do tempo a depender do tipo de interação e dos componentes dessa relação. O preconceito emerge como um comportamento pessoal, porém não pode ser atribuído apenas ao indivíduo, posto que não se restringe a exercer uma função irracional da personalidade. (SILVA, 2006, p. 426).

Podemos dizer, então, que na medida em que se tenha contato com pessoas com deficiência em vários momentos da vida, as diferenças começam a ser toleradas e os indivíduos, com o tempo, vão tomando ações mais inclusivas e compreensivas no tocante às necessidades diferenciadas dos variados tipos de deficiência.

Acerca deste aspecto em análise, Omote et al (2005) pesquisaram o comportamento de pessoas no ambiente escolar quanto à inclusão de estudantes com deficiência. Segundo observaram, com o convívio e o tempo, começam a esboçar cada vez mais atitudes inclusivas, além de maior compreensão sobre essa população. Como podemos depreender, quando não se tem convívio com as diferenças, a tendência é o estranhamento e a negação do diferente como se fosse uma ameaça à ordem estabelecida.

Ao serem questionados sobre as barreiras atitudinais dos outros estudantes da universidade e da turma, os entrevistados relataram que não passam por esse tipo de barreira quanto aos estudantes da UECE e, principalmente, em suas turmas de início do curso, eles são bem recebidos, sentem-se parte integrante da turma e notam tratar-se de uma relação verdadeira.

Conforme evidenciamos, porém, eles atrasam disciplinas ao longo do curso e acabam tendo de conviver com diversas turmas durante o semestre e assim sentem dificuldades de se relacionar com estudantes de outras turmas para a realização de atividades e trabalhos. Vale salientar, também, o fato de que muitas pessoas não interagem com estes estudantes por não saberem como se aproximar; acham que por qualquer motivo podem ofender o estudante com deficiência ou que ele não necessita de ajuda. Além disso, relatam que não estão habituadas a conviver com pessoas com deficiência. Assim, como alguns dizem para melhorar a relação com os outros estudantes, eles cumprimentam e conversam para começar a estabelecer vínculos.

Outro aspecto importante a ser analisado é o papel das próprias pessoas com deficiência nesse processo de inclusão

social. Diante de situação desconfortável, o estudante ou pessoa com deficiência deve se mostrar receptivo e falar com as demais pessoas. Com esta ação, estará fazendo a parte dele no processo de interação em face da receptividade deste, as pessoas poderão mais facilmente se aproximar e interagir.

Consoante, é possível assinalar a inclusão ocorre pelas duas vias, tanto a pessoa com deficiência deve buscar interagir com os tidos normais, quanto estes devem se mostrar mais receptivos e tentar entender as necessidades das pessoas com deficiência para melhor conviver e ajudá-las.

No referente às barreiras atitudinais por parte dos professores, os estudantes relataram que não acontecem de modo geral e que esses se comportam de maneira solícita quanto a procurar opções de melhor atender os estudantes com deficiência. Com relação aos estudantes com deficiência visual, porém, alguns professores se mostram indiferentes às suas necessidades e especificidades e não procuram manter um diálogo, deixando a cargo do estudante a tentativa para se adequar às situações vivenciadas em classe.

Outro aspecto de barreira atitudinal enfrentado, principalmente pelos estudantes com deficiência física, é o fato de as pessoas (estudantes e professores) estacionarem seus carros na frente das rampas, impossibilitando o direito desses estudantes de ir e vir. Segundo afirmaram os estudantes com deficiência visual, as pessoas ficam paradas conversando sobre as rampas. Ademais, colocam cadeiras no meio do caminho atrapalhando a circulação sobre as rampas dos corredores. Nesse caso, a responsabilidade, no entanto, não é somente das pessoas, mas também da universidade, que deve sinalizar as rampas como de uso também de pessoas com deficiência, adotada essa providência, aos poucos, todos poderão se conscientizar da existência de pessoas que necessitam daquele espaço e assim poderão mudar suas atitudes.

Enfim, para a UECE se tornar um local mais inclusivo, todos devem se sensibilizar com a questão da inclusão, pois a sociedade é diversa e cada vez mais os grupos minoritários

estão lutando por seus direitos e conquistando seu lugar nos espaços de lazer, educação e trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inclusão educacional se configura como espaço de elaboração social, onde as pessoas têm preparação para a vida profissional e interação socialmente. É, pois, dever das instituições educacionais garantir maior acessibilidade para receber todos os estudantes, porquanto a educação é direito de todos, independente de terem ou não deficiência. Na medida em que os alunos com deficiência conseguem avançar nos níveis educacionais, gradativamente alcançam o nível superior. Com isso as universidades, que antes não tinham essa preocupação, começam a procurar opções para melhor atender estes estudantes.

Assim, vemos importantes iniciativas nas universidades brasileiras com relação à implantação de programas e projetos voltados a este público, tanto nos aspectos arquitetônicos, quanto, principalmente, nos aspectos pedagógicos e sociais, no atendimento das especificidades de cada deficiência e na sensibilização da comunidade acadêmica para que saibam mais sobre o assunto.

O ambiente universitário configura lócus de formação profissional e intelectual. Desse modo, medidas desenvolvidas nessas universidades devem ter um caráter multiplicador para a formação de uma sociedade mais inclusiva, notadamente por influenciar na formação técnica e pessoal de profissionais de áreas diversas. Ademais, as iniciativas de uma universidade podem ser exemplo para ações em outras Universidades, escolas e empresas.

Segundo nossas análises, a Universidade Estadual do Ceará ainda está em processo inicial no tocante ao atendimento adequado às pessoas com deficiência. São visíveis a falta de atenção quanto à estrutura física e os mecanismos que garan-

tam a permanência dos estudantes com deficiência no ensino superior e em outras atividades oferecidas pela universidade.

Com vistas à garantia de uma atenção pedagógica e de acessibilidade aos estudantes com deficiência, bem como para que a universidade, cumpra as determinações legislativas, é mister uma reforma arquitetônica e na estrutura de ensino. Com relação aos estudantes com deficiência na UECE, urge essa Instituição de Ensino Superior identificar a pessoa que tem uma necessidade diferenciada no momento da matrícula e dispensar-lhe a devida atenção.

Com essa identificação mais precisa, a universidade poderá saber quem são esses estudantes, quais suas necessidades, e poderá implantar medidas de atendimento. Além disso, deve considerar a importância das sugestões e reivindicações desses estudantes, pois eles já enfrentaram muitos desafios, são cientes dos seus direitos e têm muito a contribuir com a universidade para que esta possa proporcionar melhores condições de permanência de estudantes com deficiência.

Dessa forma, com base em um projeto sério que atenda de maneira contínua os estudantes, a universidade poderá ter maior credibilidade. Predomina, porém, a descrença de que a UECE venha implementar mudanças significativas nesse tipo de atendimento de estudantes com deficiência, pois muitos dos estudantes entrevistados estão na referida universidade há alguns anos e não observam mudanças significativas com vistas à maior igualdade de condições de aprendizado.

Enfim, com este estudo, como evidenciamos, a universidade precisa melhorar as iniciativas voltadas a estes estudantes. É imperativo transformar essa realidade, pois ante as mudanças sociais e com a proposta de democratização da educação, urge a universidade se comprometer com as novas propostas de inclusão social.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Maria Salete Fábio. Paradigmas da relação da sociedade com as pessoas com deficiência. **Revista do Ministério Público do Trabalho**, Marília-SP: ano XI, n. 21, p. 160-173, março, 2001.

BECK, Paulo Roberto Costa. **A história da cidadania das pessoas com deficiência e o desenvolvimento da sua organização como movimento social no cenário brasileiro**. Monografia. Curso de Serviço Social. Universidade de Brasília, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 6.571, de 17 de setembro de 2008**. Dispõe sobre o atendimento educacional especializado. Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6571.htm>. Acesso em: 21 dez. 2010.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 21 dez. 2010.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MACIEL, Maria Regina Cazzaniga. **Portadores de deficiência: a questão da inclusão social**. São Paulo: Perspectiva [on-line]. 2000. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em: 13 dez. 2010.

MAGALHÃES, Rita de Cássia B.P. Ensino Superior no Brasil e Inclusão de alunos com deficiência. In: VALDÉS, Maria Teresa Moreno et al. **Inclusão de pessoas com deficiência no Ensino Superior no Brasil: Caminhos e Desafios**. Fortaleza: EDUECE, 2006.

MAZZONI, Alberto Algel et al. Aspectos que interferem na construção da acessibilidade em bibliotecas universitárias. **Ci. Inf., Brasília**, v. 30, n. 2, p. 29-34, maio/ago., 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 18 jan. 2011.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

MOREIRA, Laura Ceretta. A Universidade e o Aluno com Necessidades Educativas. In: CASTRO, Adriano Monteiro et al. **Educação Especial: do querer ao fazer**. São Paulo: Avercamp, 2003.

NERI, Marcelo. **Retratos da deficiência no Brasil**. Fundação Banco do Brasil e Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, 2003. Disponível

vel em: <http://www.depotz.net/readarticle.php?article_id=2384>. Acesso em: 08 de jan de 2010.

OMOTE, Sadao et al. Mudanças de atitudes sociais em relação à inclusão. **Paideia**, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

PASTORE, José. **Oportunidades de trabalho para portadores de deficiência**. São Paulo: LTR, 2000.

RIBAS, João. **Preconceito contra as pessoas com deficiência: As relações que travamos com o mundo**. São Paulo: Cortez, 2007.

ROCHA, Telma Brito; MIRANDA, Theresinha Guimarães. Universidade e a Inclusão do aluno com deficiência: promoção do acesso e permanência por meio das tecnologias assistivas. **Revista Panorâmica Multidisciplinar**. Cuiabá: EdUFMT, n° 8, 2007.

SANTOS, Geandra Cláudia Silva. População com deficiência na Educação Superior: Panorâmica de uma realidade. In: VALDÉS, Maria Teresa Moreno et al. **Inclusão de pessoas com deficiência no Ensino Superior no Brasil: Caminhos e Desafios**. Fortaleza: EDUECE, 2006.

SILVA, Luciene M. da. O estranhamento causado pela deficiência: preconceito e experiência. **Revista Brasileira de Educação**. v. 11, n. 33, p. 424-433, set./dez., 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Aceso em: 20 jan. 2011.

SILVA, Dorisvaldo Rodrigues da; SILVA, Vera Lucia Ruiz R. da. O uso da informática como instrumento de apoio no processo educacional de pessoas com deficiência. In: PROGRAMA INSTITUCIONAL DE AÇÕES RELATIVAS ÀS PESSOAS COM NECESSIDADES ESPECIAIS. A pessoa com deficiência na sociedade contemporânea: problematizando o problema. Cascavel: EDUNIOESTE, 2006.

TOMASINI, Maria Elizabeth Archer. Expatriação social e a segregação institucional da diferença: Reflexões. In: BIANCHETTI, Lucídio et al. **Um olhar sobre a diferença: interação, trabalho e cidadania**. 4 ed. São Paulo: Papirus. 1998.

VALDÉS, Maria Teresa Moreno et al. A inclusão em diferentes contextos do Ensino Superior: realidades e possibilidades. In: VALDÉS, Maria Teresa Moreno et al. **Inclusão de pessoas com deficiência no Ensino Superior no Brasil: Caminhos e Desafios**. Fortaleza: EDUECE, 2006.

XIBERRAS, Martine. **As teorias da exclusão: Para uma construção do ideário do desvio**. Lisboa: Epistemologia e Sociedade, 1993.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL

Irma Martins Moroni da Silveira
Rafaela Sampaio de Oliveira

1 INTRODUÇÃO

Enfrentar a pobreza, fruto da desigualdade social, demanda historicamente políticas sociais e econômicas alicerçadas no alívio das contradições sociais e no direito dos cidadãos a uma sociedade igualitária. A seguridade social, em particular, se expressa na Constituição Federal de 1988 como pilar estratégico no enfrentamento da questão social. Nesse âmbito, a assistência ocupa lugar especial como proteção social não contributiva, com vistas a suprir necessidades sociais de indivíduos e famílias que se encontram incapacitadas para prover mínimos básicos de subsistência, como direito. A análise da dinâmica desta política requer compreender as manifestações da questão social presentes na realidade brasileira, entendendo que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) se estrutura com programas, projetos, benefícios e serviços para, junto com outras políticas públicas, combater desigualdades sociais.

Este capítulo se inicia com uma leitura acerca da realidade brasileira e do Ceará por meio de uma análise das estatísticas de organismos oficiais, como alicerce para pensar a questão social e a assistência social; projeta, em seguida, a assistência social em sua ultrapassagem da benesse para o direito, e, por fim, aborda a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), enfatizando a proteção social básica e o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) em sua função de gestor e dinamizador da rede socioassistencial identificada nos territórios de abrangência.

2 POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: dados da realidade nacional e do território cearense

A pobreza e a desigualdade identificadas na sociedade brasileira refletem as disparidades econômicas, sociais, políticas e culturais, envolvendo pessoas, famílias, raças e classes sociais.

Embora “idolatrados” os avanços econômicos e sociais do Brasil, o tempo presente ainda guarda marcas profundas de colonialismo, paternalismo, coronelismo e autoritarismo, heranças históricas que persistem e degradam as relações sociais, ampliam a miséria, corrompem e violentam os direitos civis, humanos e sociais. Iamamoto (2011), fundamentada na Teoria Crítica, enfatiza a desigualdade entre o desenvolvimento econômico e social, entre a expansão das forças produtivas e as relações sociais na formação capitalista. Isso nos leva a entender que a ampliação da riqueza produzida e a sua não distribuição aguçam as desigualdades sociais, alijando a população do usufruto da produção material. Vejamos a seguir como os dados referendam estas reflexões.

A análise da realidade nos leva a pensar o Brasil de hoje: embora considerado a sétima economia do mundo, ocupa, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2011), o 84º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano – (IDH),¹ com 0,718. De acordo com o Relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (2012), o Brasil conseguiu reduzir de 14,9%, no período de 1990 a 1992, para 6,9%, nos anos de 2010 a 2012, o percentual de subnutridos, entretanto, 13 milhões de pessoas ainda passam fome ou sofrem de desnutrição.

1 Vale ressaltar que o IDH é um indicador composto, calculado com base em dados econômicos e sociais e que varia de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Os fatores que servem de base para o cálculo do IDH hoje são a expectativa de vida, a educação e a renda, contudo, o PNUD discute esse índice, com a proposta de um desenvolvimento humano sustentável que possa ir além da leitura economicista do PIB.

Como anunciado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) o contingente de extrema pobreza abrange 16,2 milhões de pessoas, vivendo com renda de até R\$ 70,00 por mês. Esse enfoque na renda, porém, não é o único parâmetro para analisar a pobreza. Esta implica privações de ordem alimentar que impedem a sobrevivência e o atendimento às necessidades fundamentais das pessoas, como habitação, educação, vestuário, inserção no mercado de trabalho, esgotamento sanitário, eletricidade e lazer. Dessa forma, outros indicadores podem ser utilizados para determinar a pobreza, tais como a mortalidade infantil, a expectativa de vida ao nascer e as taxas de analfabetismo. A pobreza é “uma síndrome de carências diversas cujo entendimento não pode ser restrito à insuficiência de renda, e a família é a unidade de referência para uma política antipobreza”. (ROCHA, 2003, p.190).

O Nordeste do Brasil é a região que adensa os mais altos índices de pobreza e desigualdade. Isto significa a destituição dos direitos civis, humanos e sociais dos seus habitantes. A cultura política de camadas da elite brasileira inculpa, estigmatiza e inferioriza a população nordestina, o que confirma as formas pretéritas de como as regiões foram tratadas no Brasil, contribuindo para a pauperização, com implicações de ordem econômica, social, política e cultural. Não houve distribuição igual de recursos entre as regiões, formando não só dois brasis, mas vários.

Na realidade do Ceará, o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE, 2012) exhibe o quantitativo de 1.502.924 pessoas que vivem em condições de extrema pobreza, com renda domiciliar *per capita* de até R\$ 70,00. São, portanto, 17,8% da população do Estado, que é de 8.448.055 habitantes, segundo o IBGE (2010).

Outras manifestações a recair também sobre esse segmento são as péssimas condições habitacionais e/ou falta de habitação. O elevado índice de pobreza é identificado como o maior problema do Estado, tanto na área rural como na urbana. Essa privação humana atinge em profundidade nossos cida-

dãos, negando-lhes o direito a saúde, alimentação, habitação, vestuário, escolaridade e condições políticas, como participação social e poder decisório. A pobreza do Ceará também se manifesta pela falta de renda e/ou patrimônio, acesso a bens e serviços essenciais adequados, necessários a um padrão digno de vida (SILVEIRA, 2007, p.185).

Embora as pesquisas dos organismos oficiais (PNUD, IBGE, IPECE) apontem para sucessivas quedas da desigualdade social no Brasil, consoante informações do último Censo do IBGE (2010) no País, os 10% mais ricos têm renda mensal 39 vezes maior do que os 10% mais pobres. O rendimento médio dos mais possuídos era de R\$ 16.560,92 mensais, enquanto a metade da população recebia R\$ 375,00 por mês, portanto inferior ao salário mínimo de R\$ 510,00 à época (ano de 2010). Outro dado dessa desigualdade incide sobre as diferenças salariais entre gênero: os homens recebem 42% mais do que as mulheres, realizando o mesmo trabalho.

Com relação ao trabalho e ao rendimento no território cearense, como podemos destacar ainda, segundo o IBGE (2010), 2.935.007 pessoas em idade ativa não possuem rendimento e 999.986 recebem até meio salário mínimo. Em contraposição, 15.606 têm rendimentos de mais de vinte salários mínimos, demonstrando a elevada concentração de renda no Estado.

Conforme assinala o IBGE (2010), 18 milhões de pessoas, ou seja, cerca de 12% da população brasileira, são considerados idosos. De acordo com projeções, nos próximos 20 anos, essa população alcançará 39 milhões. Tais dados já estão incomodando as autoridades, principalmente no tocante ao “ônus” para a seguridade social, mediante a concessão de aposentadorias e de benefícios previdenciários e assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada.

No Estado do Ceará, ainda com base no Censo de 2010, a população de idosos com 60 anos ou mais aumentou 61%, em dez anos, passando de 658,9 mil, em 2000, para 1.063 milhão de pessoas, em 2010.

Consoante as informações oficiais sobre a educação no Brasil nos levam a entender, que foi somente em meados do século XX que a expansão da escolarização básica teve seu crescimento na rede pública, acentuada no fim dos anos de 1970 e início dos anos de 1980. Segundo o IBGE (2010), ao traçar um comparativo entre 2000 e 2010, o percentual de jovens que não frequentava escola na faixa de sete a 14 anos de idade caiu de 5,5% para 3,1%. As maiores quedas ocorreram nas regiões Norte, de 11,2% para 5,6%, e Nordeste, de 7,1% para 3,2%.

Mesmo com os investimentos na educação e os decréscimos salientados há pouco, o Brasil ocupa, de acordo com os resultados do Programa Internacional de Avaliação dos Alunos (PISA, 2009), o 53º lugar entre 65 Países avaliados. Segundo o IBGE (2010), 966 mil crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade ainda não frequentavam escolas no Brasil. Também, como revela, o País tem 9,6% da população com 15 ou mais anos de analfabetos. A maioria dos analfabetos do País está no Nordeste, que concentra 53,3% (7,43 milhões) do total de brasileiros que não sabem ler nem escrever.

Conforme o IPECE (2011), 81,29% da população cearense entre 5 anos ou mais se encontram alfabetizados. As mulheres estão à frente no item alfabetização, com 83,8%, enquanto os homens chegam a 78,5%. Já a taxa de analfabetismo no Estado diminuiu 29,1% durante o período 2000/2010, saindo de 26,5% em 2000 para 18,8% no ano de 2010. É importante advertir para o fato de que a população analfabeta é a mesma que sofre fome, desamparo, desemprego e subemprego.

Sobre a saúde no Brasil, podemos destacar, consoante o IBGE (2010), que o número de óbitos de crianças menores de um ano caiu de 29,7 para 15,6 para cada mil nascidas, verificando-se um decréscimo de 47,6%. Entre as regiões, a maior queda foi no Nordeste, de 44,7 para 18,5 óbitos, apesar de ainda ser a região com o maior indicador; a taxa de fecundidade também caiu de 2,38 filhos por mulher em 2000 para 1,9 em 2010.

Com relação à saúde, segundo o IPECE (2011), o Ceará evoluiu em alguns itens, reduziu a mortalidade infantil de

18,28 por mil nascidos em 2005 para 13,11, em 2010, diminuindo, também, o óbito materno. Assiste-se no Estado, porém, a incidência com notificação compulsória da dengue, com 4.630 casos; a tuberculose, com 3.510 casos; a hanseníase, com 2.147 casos; a leishmaniose visceral, com 544; a hepatite viral, com 450 e a AIDS, com 611. Se a prevenção por meio das ações básicas de saúde fosse mais bem sistematizada e as ações socioeducativas realizadas em massa, esses índices seriam inferiores. Há, no entanto, certo conforto nos meios governamentais, no tocante a esses números haja vista sua redução entre os anos de 2005 e 2010.

Essas estatísticas capturadas pelas vias oficiais induzem a reflexões e questionamentos quanto às profundas disparidades entre indicadores econômicos e sociais brasileiros. A fome, a miséria, o desemprego, a habitação indigna e uma saúde² ainda a desejar são a demonstração viva da desigualdade social, inviabilizando a justiça social.

As questões suscitadas com esses resultados não são novas nem foram superadas, e são produto da gênese do modelo capitalista, contradições sociais presentes na relação capital-trabalho que se ampliam no cenário contemporâneo: na medida em que a produção e acumulação aumentam, o pauperismo se expande. Nessa confluência, são operadas as teias da reprodução das desigualdades, como corrobora Ianni (1989, p.194), ao acentuar que “a economia e a sociedade, a produção e as condições de produção, o capital e o trabalho, a mercadorias e o lucro, o pauperismo e propriedade capitalista reproduzem-se reciprocamente”.

A questão social é envolta por aspectos sócio-históricos, ideopolíticos e culturais, cujas determinações estão expressas na ordem social estabelecida pelo modelo econômico capitalista. Este visa a riqueza e a prosperidade econômica, mas jamais deixará de produzir a miséria e a desigualdade, já que o lucro e a mais-valia são intrínsecos ao seu modo de ser!

2 Não podemos deixar de mencionar o Sistema Único de Saúde, conquistado com o objetivo de universalizar a assistência médica no País, sendo considerado um modelo avançado, mas enfrenta desafios para se efetivar na maioria dos municípios brasileiros.

Mas a questão social é também resistência, com atesta Iamamoto (2011):

Crescem os níveis de exploração e as desigualdades, assim como no seu reverso, as insatisfações e as resistências presentes nas lutas do dia-a-dia ainda [...] de maior organicidade e densidade política. Na maioria, silenciados pelos meios de comunicação, essas lutas condensam a recusa do instituído e expressam iniciativas tensas e ambíguas de forças que procuram avançar historicamente no horizonte da igualdade. (p.143).

Além das lutas políticas, a resistência pode também significar a busca pelo acesso às políticas sociais, para atendimento das necessidades básicas dos cidadãos: luta pela saúde pública, pela reforma agrária, pelo direito ao trabalho, por uma seguridade social mais ampla. Não se pode, contudo, desconsiderar o fato de que essas políticas estão conectadas ao capital e este submete o Estado.

3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL: da benesse ao direito social

As práticas e ações assistenciais sempre ocorreram no Brasil, demandadas pelo estado de pobreza e desigualdade alimentadas desde o domínio colonialista.

A colonização alimentou uma mentalidade subjacente aos governantes, ao patriarcado e às instituições oficiais: usar o poder com violência dura sobre os subordinados, ou *a violência doce do assistencialismo e do paternalismo aos subordinados*, produzindo sempre dependência e o caráter não sustentado de qualquer iniciativa popular. (BOFF, 2000, p. 31-32). (Destaques nossos).

Como divulgado, as primeiras regulações da assistência devem-se à Igreja Católica, e se destinavam aos pobres, órfãos, deficientes, abandonados e outros excluídos, como ação cristã ou caridade. O Estado não considerava as ações da assistência como “dever do Estado”, preferindo transferi-las para sociedade.

Durante o Império (1822-1889), registra-se a marginalização de amplos setores da população atingidos pelo analfabetismo, carências alimentares, doenças, entre outros. A Constituição de 1824 incluía fortes traços do individualismo econômico e do centralismo e nenhuma alusão à ordem econômico-social, nenhuma menção à escravidão, nem às inúmeras revoltas e motins. Portanto, a questão social não foi referida nesse documento (SILVEIRA, 2007).

Na primeira década do século XX, a deterioração do bem-estar da população se aprofunda com o crescimento da desigualdade e do empobrecimento. Agrava-se a questão social. As ações destinadas ao atendimento de pobres e necessitados se assentavam na filantropia e na caridade, ainda sob a égide da Igreja Católica. Observa-se maior organização na prestação de auxílios à população com a criação de orfanatos, internatos para crianças abandonadas; asilos para idosos e mendigos, hospícios, sanatórios, entre outros. Nos anos de 1920, a assistência foi ampliada para várias cidades brasileiras, propiciando o surgimento de instituições filantrópicas e outras particulares (privadas) alimentadas pelas subvenções sociais para prestar serviços à classe mais desfavorecida.

Na década de 1930, com a crescente industrialização, intensificaram-se os problemas sociais, evidenciando-se conflitos resultantes da relação capital-trabalho. Na formação do proletariado, as reivindicações dessa classe passaram a ter visibilidade no cenário social. Nesse estágio, o Estado brasileiro, tendo à frente Getúlio Vargas, admite a existência da questão social. A Constituição Federal de 1934 inscreve as conquistas da classe trabalhadora, como a jornada de oito horas, salário mínimo, repouso remunerado, férias, proibição do trabalho

de menores de 14 anos. Com relação à assistência, incumbe às quatro esferas de governo:

- a) Assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurará coordenar;
- b) Estimular a educação eugênica;
- c) Amparar a maternidade e a infância;
- d) Socorrer as famílias de prole numerosa;
- e) Proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual;
- f) Adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbidade infantis, e de higiene social que impeçam a propagação das doenças transmissíveis;
- g) Cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais. (Destaque nossos).

O crescimento econômico assimétrico e o consequente aprofundamento da pobreza percebido na década de 1940 puseram o Estado brasileiro em alerta. Assim, foram criadas instituições como a Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) em 1941, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em 1942, Serviço Social da Indústria (SESI) em 1946, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) em 1946 e Serviço Social do Comércio (SESC) em 1946. Essas instituições voltadas ao atendimento de segmentos da classe trabalhadora atuavam de forma setorial e fragmentada.³

A Legião Brasileira de Assistência destinava programas e serviços à população “carente”, aos pobres e desvalidos. Suas ações ocorriam com o apoio das primeiras-damas, da Igreja e outras instituições públicas e privadas. Durante cinquenta e três anos coube à LBA cuidar dos pobres, tendo assumido o papel de coordenadora dos programas e projetos, repassando recursos financeiros para ampliar a assistência aos municípios brasileiros. Essa instituição alargou a assistência aos grupos

3 Ao longo dos anos o Sistema “S” foi se reestruturando para atender às demandas dos trabalhadores, mas sempre focado na melhor relação com o patronato, preservando, assim, o poder econômico.

materno-infantil, às mães gestantes pobres, fundou creches, para atender o contingente em estado de penúria e abandono.

Nos anos referentes à ditadura militar (1964-1985) a assistência é realizada com fortes traços focalistas e clientelistas, já que as preocupações governamentais estavam centradas no desenvolvimento econômico. Em 1970 os militares perceberam que, para se manter no poder, eram requeridas mudanças de rumo. Para isso utilizaram mecanismos de legitimação, privilegiando o atendimento a alguns segmentos antes abandonados pelo poder público: o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) em 1971, para os trabalhadores rurais; e o Benefício Renda Mensal Vitalícia (RMV) em 1974 pessoas maiores de 70 anos de idade ou inválidos, definitivamente incapacitados para o trabalho. Esses benefícios se situam no campo da assistência, embora operacionalizados pelo órgão da previdência social - o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

Ao longo desse período, vários programas sociais foram desenvolvidos numa tentativa de “união” das áreas econômicas e sociais. Assim, o governo passou a desenvolver programas modelados e de massa, vinculados a diferentes ministérios, como Saúde, Educação e Trabalho.

Apesar dessas intervenções, não se produziu uma efetiva integração interinstitucional dos programas, nem mudanças significativas ocorreram. Manteve-se o padrão histórico da atuação no social marcado pela focalização, fragmentação e superposição, não alterando a distância social entre classes e regiões. As desigualdades sociais acentuaram-se em consequência do modelo concentrador de renda, com acumulação de riqueza nas mãos de uma minoria, com o capital originando mais capital, em detrimento de qualquer possibilidade de efetiva redistribuição de renda.

Durante a abertura política (1979-1985), a pobreza e a miséria auferem visão pública, constituindo-se em momento propício para a luta pela redemocratização do País.

A Nova República instituiu-se com o *slogan* “Tudo pelo social”. A questão social demandou o aumento dos gastos sociais; a fome e a miséria justificaram a emergência da criação do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

No tocante às ações assistenciais, o governo optou por uma intervenção emergencial, que visava combater a fome, a miséria e a desigualdade, mediante ações sociais focalizadas e imediatistas. Os grupos de trabalho formados para elaborar estudo e diagnóstico social da situação propuseram uma série de medidas enumeradas no Programa de Prioridades Sociais para 1985, no Plano de Prioridades de 1986 e Plano de Metas para 1986-1989, e a criação da Secretaria de Assuntos Comunitários, que lançou o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes.⁴ Além do PNLCC, o Presidente dizia reconhecer a enorme dívida social do País, lançando, assim, os programas sociais Programa Nacional da Alimentação Escolar, o Programa de Suplementação Alimentar (PSA) e outros (SILVEIRA, 2007).

Com a fragmentação das políticas, as restrições das propostas sociais e o clientelismo, as políticas sociais se transformam em objeto de luta dos movimentos sociais na reivindicação por cidadania e, particularmente, suscitam mais debates que repercutiram na Assembleia Nacional Constituinte. Ocorre, assim, a conquista dos direitos sociais com a ressignificação das políticas sociais na ótica da cultura de direitos, abraçada pelos movimentos sociais de forma direta no processo constituinte. Uma intensa movimentação da sociedade organizada acende o debate sobre a descentralização das políticas sociais brasileiras, e da assistência social, em particular, caracterizada, historicamente, como seletiva, setorizada e excludente. Da Constituinte, surgiram duas diretrizes fundamentais para as políticas sociais: a descentralização e a participação social.

4 O PNLCC consistia na concessão de um litro de leite para crianças provenientes de famílias de baixa renda. A intenção do programa era prevenir e combater a desnutrição infantil. Chegou a atender 7,6 milhões de crianças e correspondia a 20% do leite produzido no Brasil. Esse programa foi criado em 1986 (governo Sarney) e extinto em 1991 durante o governo Collor, sem nenhuma explicação aos usuários e à sociedade.

No final dos anos 1970, as preocupações de estudiosos com a assistência social passam a ter mais visibilidade. A assistência social se fortalece teoricamente por meio dos posicionamentos críticos de pesquisadores, professores e estudiosos e outros protagonistas. Uma das primeiras preocupações com a assistência social como política está no documento do Centro Brasileiro de Cooperação e Intercâmbio de Serviços Sociais - CBCISS (1974), denominado *Alternativas da Política Assistencial Brasileira*. No período da ditadura nasce, no entanto, uma proposta nacional de assistência que não repercutiu na sociedade, entretanto as discussões envolvendo o Estado e, suas ações, incentivam as autoridades a (re)pensarem as políticas sociais, não especificamente a assistência.

É no âmbito da Fiocruz e da Fundação Getúlio Vargas que Sônia Fleury traz o debate sobre a política pública como garantia de direitos sociais e torna-se interlocutora acerca das novas relações institucionais e políticas entre previdência e assistência social. Fleury indica a necessidade de se constituir uma estratégia mais ampliada de política social pelo Estado, afirmando ser imprescindível atentar para as demandas dos grupos menos privilegiados. “Previdência e assistência social são partes da relação, entre Estado e classes trabalhadoras, denominada política social pública”. (FLEURY, 1984 apud SPO-SATI, 2004, p.30).

No Plano Nacional de Desenvolvimento (PND, 1985) da Nova República, a assistência é anunciada na perspectiva de política pública para orientar as ações das instituições públicas e privadas; reconhece os usuários como sujeitos de direitos e vislumbra sua participação, bem como o rompimento com a concepção caritativa e tutelar presente na assistência social.

O livro *Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras* de Sposati et al.(1984), constitui um marco para introduzir a assistência como objeto de pesquisa e estudo. Vários eventos e seminários são organizados pela Secretaria Nacional de Assistência Social e começam a se disseminar no País, demonstrando que a assistência merecia destaque em suas ações.⁵

5 Sobre este assunto, o livro *Carta-tema: a assistência social no Brasil (1985-1991)*, co-

Ao final dos anos de 1980, Sposati (1991, p. 16) assinala “a insólita situação brasileira de conviver com uma grande massa de pobreza enquanto se decantava um desenvolvimento industrial em grandes proporções”. A situação exigia a adoção de políticas sociais e a política de assistência social deveria se inscrever, estrategicamente, como instrumento das classes subalternas e, conseqüentemente, como instrumento de socialização da política.

Conforme a pesquisa denominada *Assistência Social, o estado da arte*, realizada com base, principalmente, os artigos das Revistas de *Serviço Social & Sociedade*, constata que na década de 1980⁶ a assistência social passou a ser mais estudada e centralizada em uma perspectiva crítica, envolvendo discursos acerca da cidadania, da democracia e do direito. Ao final dos anos de 1980, os artigos tematizam a relação da assistência social com a pobreza, que se constituía campo de intervenção estatal, denunciam a forma tradicional e as estratégias de usurpação dos direitos sociais dos cidadãos mais pauperizados. Os estudos apresentam a possibilidade de a assistência social assumir um papel histórico e estratégico no reconhecimento dos direitos sociais e, portanto, no fortalecimento das lutas sociais das classes subalternas, e não apenas no seu esvaziamento (SILVEIRA, I; e SILVEIRA JÚNIOR, 2009). Esses artigos denotam uma elaboração que vai maturando a concepção de um quadro analítico da assistência, pois acumulam fundamentos teóricos e políticos; subsidiam os movimentos políticos na busca da garantia da assistência social. Inegavelmente, isto repercutiu na Constituição de 1988, e, posteriormente, na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993). Ademais, expressam e analisam criticamente as práticas assistenciais conservadoras e indicam

ordenado por Aldaíza Sposati, relaciona que antes da ascensão da assistência social como política de seguridade social ocorreram no País seis eventos nacionais promovidos pelo MPAS, LBA, UFPE, ASSELBA/SP-PUC/SP, UFSC, ANAS. No referente à produção, vinte e duas abordam a assistência e outros temas de interesse dos profissionais de serviço social no âmbito das políticas e da intervenção profissional.

- 6 Essa pesquisa deu-se no âmbito do Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social (LASSOSS) tendo o apoio de um bolsista patrocinado pela FUNCAP, Adilson Silveira Júnior, e da professora Irma Moroni da Silveira, da UECE, em 2009.

a necessidade de superá-las. Essa década evidencia novas formulações teórico-metodológicas para o campo da assistência social no Brasil, referenciado pela análise crítica de herança marxiana (SILVEIRA, I; SILVEIRA JUNIOR, 2009).

Portanto, as produções teóricas, as pesquisas, os eventos ocorridos no País, a participação de vários núcleos de pesquisa e estudos difundidos em diversas instituições e universidades brasileiras contribuíram para fortalecer a ação política dos movimentos sociais, forjando ações políticas organizadas dos protagonistas na luta histórica por um lugar para a assistência social como proteção social não contributiva no âmbito da seguridade social. Por isso, assinalamos que aí se inicia a “saga da assistência” para constituir-se política de direito do cidadão e dever do Estado.

4 SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: novos tempos para a assistência no Brasil

As desigualdades sociais no Brasil devem ser combatidas com múltiplas medidas, como a adoção de políticas públicas, programas de transferência de renda, uma política educacional sem discriminações, acesso à renda e ao trabalho de qualidade, bem como um sistema tributário mais justo a fim de propiciar os caminhos para uma mudança profunda da realidade.

Por intermédio da Constituição Federal de 1988 foi possível uma atenção particular para a proteção social, especialmente formulada no capítulo da Seguridade Social (BRASIL, 1988, arts. 194 a 204). Esta é compreendida como um conjunto integrado de ações dos poderes públicos e da sociedade para assegurar direitos à saúde, à previdência e à assistência social. A primeira tem caráter universal; a previdência é contributiva e obrigatória para quem trabalha, cobrindo eventos como doença, invalidez, morte e velhice; a assistência comparece em situação peculiar, pois independe de contribuição dos usuários, consti-

tuída por indivíduos que não podem prover suas necessidades. Essa concepção de seguridade supõe que direitos sociais devem se estender a toda população, a anunciar uma seguridade social universal. Pela primeira vez, uma Constituição no Brasil situa a assistência como direito do cidadão e dever do Estado. Essas conquistas precisam, contudo, ser compreendidas no capitalismo contemporâneo, pois envolvem particularidades e contradições presentes em nossa história. Como afirma Mota:

[...] as políticas de seguridade social são expressões concretas das contradições e dos antagonismos presentes nas relações entre as classes e destas com o Estado. *Quaisquer que sejam seus objetivos específicos de intervenção – saúde, previdência e assistência – dependem do nível de socialização conquistado pelas classes trabalhadoras, das estratégias do capital na incorporação das necessidades do trabalho das particularidades históricas de cada formação social.* (2003, p.1). (Destques nossos)

Na Grande Carta, a assistência social representa uma conquista, mas é logo questionada por políticos e governantes quanto à sua viabilidade econômica. Por isso, sua regulamentação só ocorreria em 1993⁷, sobretudo porque os governos adeptos da ideologia neoliberal de “menos Estado e mais Mercado” impulsionaram medidas constrangedoras à sua efetivação.⁸ O movimento em torno da aprovação da LOAS, porém, se tornou mais forte e organizado, gerando a Conferência Zero, quando surge o texto final da Lei 8.142/93, só aprovada no governo Itamar Franco.

7 A demora de cinco anos para aprovação da LOAS provocou o surgimento de movimentos pró-LOAS em todo o País, liderados pelo CFESS-CRESS, Anasselba, Frente de Gestores Municipais e Estaduais, Movimento de Pessoas com Deficiência, Idosos, Crianças e Adolescentes e Universidades. Coube ao IPEA elaborar a proposta da Lei Orgânica da Assistência Social e à professora Potyara a autoria dos seus princípios e diretrizes (SPOSATI, 2004).

8 No governo Collor o projeto da LOAS foi vetado *in totum* por ser “considerado contrário aos interesses público e inconstitucional” – mensagem 672 da Presidência do Senado em 17/9/1990. No governo FHC a assistência foi atropelada pela Medida Provisória 813 que isolou a possibilidade de sua execução pela ênfase dada ao Programa Comunidade Solidária.

Ao indicar como um dos seus princípios a supremacia das necessidades sociais sobre as exigências da rentabilidade econômica, a LOAS (1993) visa atender às carências e demandas dos menos favorecidos mediante a oferta de programas, projetos, benefícios e serviços. Essa supremacia, contudo, permanece no plano das ideias, porquanto em um sistema capitalista gerador de mais-valia e desigualdade, prevalece a orientação da rentabilidade econômica em detrimento das necessidades sociais.

Entre suas diretrizes, a descentralização político-administrativa busca efetivar o pacto federativo, situando o município como agente principal, aproximando-o da população, já que é o ente político-administrativo onde os usuários residem e se organizam.

A participação popular por meio das organizações representativas é uma das maiores inovações conquistadas e traduz o exercício do controle da sociedade sobre as ações do Estado em todos os níveis. Ademais sobre este repousa a responsabilidade na condução da política nas esferas da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ao longo da história, as funções da assistência social, os modelos e os instrumentos de gestão passaram por mudanças, como se constata por via das duas Políticas Nacionais de Assistência Social (1997 e 2004) e das Normas Operacionais Básicas (1997, 1998 e NOB/SUAS, 2005). Tais mudanças ocorreram para a busca de um modelo mais abrangente de proteção social e de gestão da política.⁹

Em outra conjuntura política, a PNAS (2004) é discutida amplamente no País, antes da sua aprovação; se organiza sob novas bases e em coerência com os princípios e diretrizes da LOAS. A nova política enfatiza a urgência de articulação com outras políticas públicas, e, nesse sentido, desmistifica a ideia de que cabe à assistência realizar sozinha o enfrentamento da

⁹ A NOB/SUAS, após um processo de ampla discussão, foi aprovada em dezembro de 2012 através da Resolução CNAS nº33 e visa alinhar a operacionalização da Lei 12.435/2011, que alterou a LOAS/1993.

questão social brasileira. Reconhece a desigualdade social e a pobreza como inerentes ao modelo capitalista contemporâneo e, para enfrentá-las, é preciso incluir a proteção social como direito, resguardar os cidadãos contra os riscos sociais referentes aos ciclos de vida e atender às necessidades sociais geradas pelas múltiplas situações vivenciadas por indivíduos e famílias: ausência ou precariedade de renda; desemprego e trabalho inseguro e precário; fragilização e rompimento de vínculos familiares e sociais; discriminações e preconceitos que atingem os usuários da assistência.

A experiência acumulada historicamente habilita a assistência social como política a identificar as refrações da questão social que atingem a população do País. Por isso, a PNAS (2004) propõe os seguintes objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou especial para famílias, indivíduos e grupos que delas necessitem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, MDS, PNAS, 2004, p. 33)

Então, a proteção social passa a ser operacionalizada nas seguintes modalidades:

- Proteção social básica, primeira instância do sistema, tem como finalidade prevenir situações de vulnerabilidades e risco social implementando ações que fortaleçam os vínculos familiares e que possibilitem desenvolver potencialidades e aquisições; e
- Proteção social especial, segunda instância do sistema, se organiza mediante um conjunto de programas, projetos e serviços tendo como foco contribuir para fortalecer

e reconstruir vínculos familiares e comunitários, defender o direito dos usuários; proteger e fortalecer famílias e indivíduos para o enfrentamento das violações dos direitos.

Nesse capítulo, a abordagem se volta para a proteção social básica, tendo o CRAS como unidade estatal de base territorial, onde a questão social se materializa. Esse equipamento constitui, assim, o espaço estratégico para a concretização dos eixos estruturantes da gestão do Sistema Único de Assistência Social, como a descentralização político-administrativa dos serviços sob a responsabilidade do Estado, a ênfase na matricialidade sociofamiliar, o financiamento adequado e partilhado entre as esferas governamentais, o aprofundamento e reconhecimento das vulnerabilidades e riscos sociais do território e a participação da população.

O Centro de Referência da Assistência Social vivencia manifestações que sintetizam a questão social. Tal realidade suscita uma intervenção multiprofissional e intersetorial, para articular programas, projetos e serviços que protejam famílias e pessoas. Assim, este Centro se constitui em uma unidade pública estatal, fundamental para a operacionalização e materialização do SUAS. Urge, pois, observar alguns elementos significativos os quais devem ser mais bem compreendidos para alicerçar o trabalho do CRAS: o território, a rede, a intersetorialidade, a busca ativa e a vigilância social, o protagonismo dos usuários e o controle social.

O território é um espaço de reprodução da vida cotidiana de indivíduos e grupos, conquistado por meio das suas territorialidades, isto é, suas culturas, vivências, relações sociais, políticas, econômicas e de poder. Consoante assinala Haesbaert (2004) o território deve ser concebido mediante uma perspectiva integradora entre as diferentes dimensões: natural, social, política, econômica e cultural.

Mas o território não é, tão somente, uma delimitação físico-geográfica, e, sim, espaço dinâmico, mutável, permeado de relações de poder, suscitando sentimentos de pertença e de

identidade social. Assim, é o princípio da territorialização que passa a orientar as ações de proteção social de assistência social nos municípios brasileiros.

Koga (2004) considera o território elemento central para o entendimento das relações sociais que se firmam entre mulheres e homens com o seu meio, permitindo uma análise crítica e aprofundada da totalidade e dos seus recortes. Pensar a política pública baseada no território exige um exercício de visita à história, ao cotidiano, às identidades constituídas, às relações de poder estabelecidas e às desigualdades socioeconômicas e políticas e culturais instituídas.

Portanto, as ações do campo assistencial público devem ser planejadas desde o território, voltadas para superar a fragmentação e alcançar uma cobertura universal. Para o SUAS o território é sua base material. O município abrange muitos territórios onde as relações se (re) produzem, os vínculos sociais se aprofundam, mas também se rompem:

Os territórios são espaços de vida, de relações, de trocas, de vínculos cotidianos, de inter-relações, disputas, contradições e conflitos, de expectativas e de sonhos, que expressam os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos. É também o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento. (BRASIL, MDS, PNAS, 2004).

Considerando que a dimensão territorial incorpora fatores sociais, econômicos e culturais, é possível identificar os indivíduos e famílias vivendo situações de alto risco social, exigindo uma ação em *rede*:

São os riscos a que estão expostos indivíduos, famílias, coletividades que se encontram fora do alcance da “rede de segurança” propiciada pela proteção social pública

e que, por isso, se encontram em situações de pobreza e risco social gerados por uma cadeia complexa de fatores. (BRASIL, MDS, PNAS, 2004).

Para Koga (2004), a cidade e seus territórios são o “chão da política pública”. Nessa perspectiva, os CRAS inseridos nos territórios são o espaço para organização dos serviços socioassistenciais destinados aos indivíduos e famílias identificadas como alvo da política de assistência.

Com relação à rede, esta é uma estrutura social formada por pessoas, organizações e instituições que se relacionam entre si, alicerçada em valores e objetivos. É a constituição de relações mais horizontais, capazes de estimular a democracia, articulações e pessoas, devendo ser pautada em uma perspectiva democrática. A rede socioassistencial proposta pelo sistema público de assistência social deve organizar-se ao lado de outros sistemas também públicos e, somados ao sistema privado, em uma rede ampla intersetorial com o objetivo de permitir a ampliação do atendimento de famílias e pessoas na perspectiva dos direitos sociais.

Como se evidencia, a rede é uma categoria imbricada no território, provocando a mobilidade territorial. A expressão rede é cercada de inúmeros significados. Houaiss e Villar (2004) definem, por exemplo, como o “conjunto de pontos que se comunicam entre si, conjunto de pessoas [...] que mantêm contato entre si, organizadas sob um único comando”.

Entre as propriedades das redes, está sua capacidade de fazer conexões entre seus participantes. Essas ligações representam os nós que são os lugares onde se encontram as conexões de poder e de referência de uma rede. Tal conexão possibilita solidariedade entre seus elementos, podendo, também, propiciar a exclusão, mediante as relações sociais embutidas – econômicas, técnicas, políticas e sociais (DIAS, 2005):

É antes de tudo pela conexidade que a rede solidariza os elementos. Mas ao mesmo tempo em que tem o potencial de solidari-

zar, de conectar, também tem de excluir [...] Em outras palavras, nunca lidamos com uma rede máxima, definida pela totalidade de relações mais diretas, mas com a rede resultante da manifestação das coações técnicas, econômicas, políticas e sociais. (p.146).

A rede é social e política e suas diversas interpretações podem ser enquadradas em duas grandes matrizes: a que defende a rede como uma realidade material; e a que a percebe como realidade material aliada à sua dimensão social (SANTOS, 2006). Para este autor, nem tudo é rede e, mesmo nos locais onde existem, essas não são uniformes nem homogêneas. As redes traçam um movimento global e um local, que se move dialeticamente, ou seja, do geral podemos chegar ao particular e do particular ao geral. Destaca ainda três níveis ou tipos de solidariedade definidos por via das redes hierarquicamente: o mundial; o dos territórios dos Estados (nações); e o local (Estados, Cidades), que também devem se comunicar dialeticamente (SANTOS, 2006).

Outra ideia importante trazida por Santos é a perspectiva de fluidez contemporânea, que tem por base as redes técnicas, os suportes da competitividade. Segundo o autor “[...], a fluidez não é uma categoria técnica, mas uma entidade socio-técnica. Ela não alcançaria as consequências atuais, se, ao lado das novas inovações técnicas, não estivessem operando novas normas de ação [...]”. (SANTOS, 2006, p. 275).

Consoante Haesbaert (2004) enfatiza as redes contemporâneas, como componentes dos processos de territorialização e desterritorialização, configuram territórios contínuos, fragmentados, superpostos. Assim, diferente da modernidade clássica, a territorialização, hoje, remete à ação de controlar fluxos, estabelecendo e comandando redes.

Na perspectiva de Bourguignon (2001), garantir direitos por meio de políticas públicas, mediante o estabelecimento de redes sociais, requer sua definição conceitual na área social. O termo rede sugere a ideia de articulação, conexão, vínculos,

ações complementares, relações horizontais, interdependência dos serviços e integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco. É assim um conjunto integrado de instituições governamentais, não governamentais e informais que devem ter por base a *intersectorialidade*, a *descentralização* e a *participação* para a organização de ações e decisões dessas políticas.

Ao analisar as redes sociais, a autora assim as classifica como: rede social espontânea; redes sociocomunitárias; rede social movimentalista; redes setoriais públicas; redes de serviços privados; redes regionais; e redes intersectoriais¹⁰ (BOURGUIGNON, 2001). Se bem estudada essa classificação nos leva a pensar que a rede socioassistencial deve associar-se às demais numa perspectiva de universalizar direitos.

Mediante a discussão teórica acerca das redes, como depreendemos, essas são elementos fundamentais à sociedade, dependendo da perspectiva a que se propõem, porquanto representam a fluidez, a comunicação e a potencialização dos territórios, descentralizando os acessos, democratizando direitos, viabilizando a articulação e a intersectorialidade.

O debate sobre território e rede nos leva a entender a urgência da intersectorialidade para efetivação das políticas

10 De forma mais detalhada, Bourguignon (2001), assim expõe essa classificação: A *rede social espontânea* é constituída pelo núcleo familiar, pela vizinhança, pela comunidade e Igreja. São redes primárias sustentadas pela cooperação, solidariedade, afetividade e ajuda-mútua; as *redes sociocomunitárias* são formadas por agentes filantrópicos, organizações comunitárias, associações de bairros e objetivando oferecer serviços, organizar as comunidades e os grupos sociais; a *rede social movimentalista* forma-se através dos movimentos sociais pautados nas lutas por garantia de direitos sociais, na defesa da democracia e da participação popular, os movimentos pela saúde, habitação, terra etc.; as *redes setoriais públicas* constituem as redes de políticas públicas: educação, saúde, assistência social, previdência social e visam a prestação de serviços, programas e projetos sociais; as *redes de serviços privados* são constituídas por instituições privadas e especializadas para a população com poder aquisitivo para custeá-los, como os planos de saúde, as previdências privadas e os financiamentos habitacionais; as *redes regionais* são aquelas que articulam serviços de diversas áreas (organizações governamentais, organizações não governamentais, setor privado) de uma determinada política pública e entre municípios de uma mesma região; as *redes intersectoriais* consistem na união do poder público - instituições e redes setoriais de políticas públicas - às ações não governamentais, formais e informais e do setor privado, a fim de priorizar o atendimento integral às necessidades dos segmentos vulnerabilizados socialmente.

públicas na garantia dos direitos humanos, políticos, sociais, ambientais e econômicos; compreendendo serem esses direitos individuais, interdependentes e também coletivos.

Nesse sentido, é urgente esse despertar para aqueles que elaboram e operacionalizam a Política de Assistência Social. O trabalho em rede, presente no SUAS, deve caminhar junto com as redes das demais políticas públicas, para buscar a transformação da realidade; é importante perceber as redes como formulação social, permeadas por estratégias políticas, sociais, econômicas e territoriais. Assim, faz-se mister o aprofundamento acerca da perspectiva do trabalho em redes e a territorialização para a Política de Assistência Social.

De posse desses elementos, podemos pensar o CRAS desenvolvendo ações voltadas para o reconhecimento do espaço geográfico/físico; indo além desse para compreender a história, a dinâmica do cotidiano do território; as relações sociais que permeiam esse espaço; as instituições públicas e privadas; os grupos sociais independentes; as lideranças; o reconhecimento e identificação das famílias e indivíduos “vitimizados” pelo abandono, fome, desemprego, deficiências, drogas, entre outras. Só com o conhecimento profundo da realidade social, a equipe do CRAS adquire condições para planejar, executar e monitorar serviços, programas e projetos. Território e rede intersetorial estão imbricados no trabalho desenvolvido no SUAS.

De acordo com Junqueira (1997), a intersetorialidade é compreendida como a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações conjuntas com a finalidade de reverter a exclusão social. Consiste, assim, no atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos de forma integrada, contrapondo-se à setorialidade. Reconhece os indivíduos e grupos, com as peculiaridades das suas condições de vida, interagindo com vários setores. Destaca, também, a ideia de que, para o estabelecimento de redes regionais de ação, é indispensável a união das categorias intersetorialidade e descentralização.

Mas, a intersectorialidade não é uma mera ação articulada. Envolve planejamento, execução, monitoramento e avaliação de agendas pactuadas entre as várias políticas. É possível identificar, no âmbito das políticas, ações articuladas em alguns raros momentos, porém não podemos denominá-las de intersectorialidade. A intersectorialidade requer, também, que a política econômica esteja conectada com as demais políticas sociais. Eis um grande desafio para os tempos atuais!

A interface da assistência social com outras políticas públicas mencionadas na LOAS (1993) realiza-se de forma integrada a outras políticas sociais/ setoriais para o enfrentamento da pobreza, garantia dos mínimos sociais, atendimento às contingências sociais e à universalização dos direitos. Assim, a intersectorialidade é uma forma de potencializar a proteção social mediante a junção e articulação entre as políticas públicas. Essas têm como alvo os mesmos usuários, como idosos, crianças, adolescentes, famílias, juventude e deficientes. Desse modo, a ação conjunta entre as políticas é uma forma de garantir e efetivar os direitos humanos e sociais, é a renúncia da velha fragmentação que atesta e acumula fracassos.

A existência de vários equipamentos públicos de políticas diferentes nos territórios, principalmente da saúde, da assistência, da previdência, da educação, possibilita um espectro de ações a serem desenvolvidas em conjunto. Na nossa ótica, o CRAS é o equipamento apto a provocar ações intersectoriais no território, considerando sua capacidade de aglutinar indivíduos e famílias, bem como coordenar no território ações, com vistas à garantia dos direitos dos usuários.

De modo geral os trabalhadores do SUAS entendem o significado da intersectorialidade e também suas dificuldades e desafios. Destacam, sobretudo a relação entre os profissionais, quando alguns assumem a posição corporativa; as disputas profissionais, bem como as de ordem política; os empecilhos da ordem burocrática, que precisam ser vencidos; a forte cultura setorializada presente no País. Como observamos há uma resistência de gestores e técnicos quanto à integração das redes

públicas, e isso repercute sobre os serviços prestados nos territórios – impede o grande desafio de garantir universalidade dos direitos.

Consoante evidenciamos, a dificuldade de identificar indivíduos e famílias vivenciando múltiplas privações sociais e, portanto, necessitando de proteção social a ser ofertada no CRAS se efetiva no cotidiano e pela busca ativa. Esta busca significa ir à procura de pessoas e famílias que ainda não alcançaram visibilidade nos territórios, ou que não conseguiram participar e/ou alcançar a rede socioassistencial.¹¹ Como exposto:

[...] os gestores estaduais e municipais da Assistência Social estão sendo chamados a coordenar o processo de identificação desses milhares de famílias extremamente pobres e viabilizando o esforço de ir onde elas estão, rompendo barreiras sociais, políticas, econômicas e culturais que segregam pessoas e regiões. (FONSECA, 2011, p.94).

No nosso entendimento os dados obtidos na busca ativa devem ser agrupados e analisados pela equipe das secretarias, devendo se transformar em um diagnóstico capaz de fornecer elementos de sustentação para a elaboração de programas, projetos e ofertas de serviços que provoquem mudanças no âmbito dos territórios na perspectiva de garantia dos direitos sociais.

Esses territórios são espaços de exercício da vigilância social, a qual tem sua ação embasada nos eixos “vigilância de risco” e “vigilância de padrões de serviços”. Enquanto a vigilância de risco objetiva sistematizar as informações no território de atuação que afetam famílias e indivíduos em situação de risco ou de vulnerabilidade social e procura obter dados e informações relevantes que contribuam para o planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais, a vigilância de padrões de serviços é focalizada com a oferta dos serviços socioassistenciais prestados pela rede

11 Mencionamos aqui a necessidade de o CRAS utilizar as informações obtidas no Cadastro Único para programas sociais.

SUAS. Nessa modalidade são dimensionados os recursos humanos, os serviços ofertados, bem como a infraestrutura dos CRAS e CREAS. Tais dados são apresentados anualmente no Censo SUAS e respaldam novas práticas, com vistas ao aperfeiçoamento do SUAS.

As informações obtidas no exercício da vigilância social contribuem para orientar os serviços de proteção social, notadamente por permitirem que as equipes avaliem sua atuação no território para melhor atender necessidades e demandas. E nesse sentido se coadunam com a busca ativa para assegurar a prestação de serviços, tendo como alicerce a realidade social vivida por aqueles que se encontram no âmbito de abrangência do CRAS.

A estudar os espaços de participação, conforme observamos, os usuários da assistência ainda não ocupam um lugar de destaque no controle da política. Ainda hoje, persiste a cultura tradicional assistencialista, alimentada nas relações clientelistas, impedindo o rompimento com o ciclo da benesse e da subordinação. A situação de desmontagem do Estado provocada, principalmente, pela ofensiva neoliberal com repercussões sociais, políticas e econômicas impede os usuários de perceberem as injustiças sociais das quais são vítimas.

Consoante evidenciamos, o protagonismo dos usuários é crucial, em razão de os espaços democráticos serem ocupados por pessoas que nem sempre representam os interesses coletivos; exige a participação política, o respeito ao coletivo, o conhecimento acerca da política, o sentir-se construindo a história, a busca da qualidade do atendimento e o sentir-se competente para influenciar as decisões governamentais, entre outros.

As dificuldades e os desafios da participação efetiva dos usuários nos espaços, como fóruns, conselhos, conferências, audiências públicas, plenárias populares, conselhos populares, nos remetem a (re)pensar o trabalho dos profissionais que se encontram nos CRAS e CREAS. A pergunta é: como trabalhar os usuários em uma perspectiva protagônica? O assistente so-

cial é o trabalhador cuja formação mais se harmoniza à tarefa de provocar a presença organizada da população nos espaços já institucionalizados, como conselhos, fóruns e conferências. Para isso, deve estimular a participação desse público, com vistas à superação da histórica condição de meros receptores de programas, projetos, benefícios e serviços, transformando-os em sujeitos políticos capazes de reivindicar, defender e lutar pelo direito a ter direito. A informação é uma condição de poder que favorece o usuário a reivindicar, a organizar-se, defender interesses dos seus pares e do coletivo.

Nesse âmbito, a busca do protagonismo requer uma relação pedagógica permanente entre os trabalhadores do SUAS e os usuários dos serviços prestados nos CRAS, visando o planejamento de ações conjuntas com outros usuários, garantindo a participação em fóruns, não somente da assistência, em oficinas sobre direitos humanos e socioassistenciais. Assim, a participação em eventos nas unidades públicas da assistência é fundamental para permitir-lhes condições de expressão pública das suas condições sociais, dos seus talentos e da sua cultura. Essa participação se faz na troca de saberes e vivências e contribuem para a politização dos cidadãos.

A formação de conselhos locais nos CRAS é alternativa para desencadear a luta pela legitimação dos cidadãos na defesa dos direitos sociais dos usuários, bem como preparar os cidadãos para participar de outros espaços políticos em defesa dos direitos humanos.

Na assistência social, os conselhos são espaços permanentes de caráter deliberativo; constituem uma grande conquista da sociedade civil. Nesses espaços privilegiados, a participação da sociedade se efetiva pelo controle social das políticas públicas. Os conselhos são canais de participação coletiva e neles as relações entre governo e sociedade são disputadas em um processo continuado de interlocução.

Contudo, as deliberações tomadas nos colegiados nem sempre são respeitadas pelos gestores governamentais. A informação necessária à tomada de decisões, muitas vezes, é

sonogada, impedindo a sociedade civil de assumir um papel cívico e/ou propositivo. Apesar dos avanços, ainda se observa uma correlação de forças profundamente desiguais entre governo e sociedade.

Outros limites estão presentes no cotidiano dos conselhos: frágil organização para mediar direitos; omissão dos representantes governamentais nos processos deliberativos; os usuários não se sentem competentes para assumir decisões, por despreparo político e até mesmo desconhecimento da natureza dessa representação, facilitando a manipulação política; presidência dos conselhos imposta pelos governos; entre as opções pleiteadas, está o rodízio entre os representantes da sociedade civil e do governo. Ainda é possível encontrar em alguns municípios situações inusitadas como a presença da primeira dama como conselheira.

A vinculação dos conselhos ao órgão gestor da assistência não pode ser motivo de subordinação do primeiro. Compete ao gestor municipal da assistência social providenciar condições objetivas para funcionamento dos conselhos. Isso requer recursos físicos, materiais, humanos e financeiros, para que os conselheiros assumam o mandato público que lhes é conferido pela sociedade.

Como proposta desse capítulo sugerimos a formação de conselhos locais de natureza coletiva na estrutura e organização do trabalho no CRAS, como oportunidade de ampliação da participação de indivíduos e famílias, na escolha e nas decisões sobre a oferta de serviços no território. A proximidade do CRAS com os usuários, com as lideranças comunitárias e com as entidades oferece possibilidades para que os conselhos municipais e estaduais, principalmente, tenham representações capazes de assumir posições políticas qualitativas, democráticas, em defesa dos direitos socioassistenciais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estrutura deste texto foi formulada com base em reflexões acerca da política de assistência social ante a realidade da pobreza gerada pelas históricas desigualdades sociais no Brasil de ontem e de hoje. Iniciando com um mergulho nas estatísticas mais atualizadas sobre diversos indicadores, como renda, emprego, pobreza, analfabetismo e outros, observamos que o País ultrapassou, nos últimos dez anos, algumas expectativas relacionadas a esses indicadores. Isso, porém, não o tornou mais justo; ao contrário, a desigualdade permanece e a população clama por justiça. Compete, pois, ao Estado brasileiro a responsabilidade de conduzir medidas socioeconômicas capazes de provocar mudanças substantivas, como o investimento em políticas públicas calcadas nas necessidades da população.

A conquista da assistência social como política pública na Constituição Federal de 1988 foi objeto de limites impostos pela experiência brasileira de ajuste à ordem do capital mundializado, encontrando obstáculos para se efetivar no plano legal e institucional. Nesse âmbito, a força política da sociedade civil, liderada pelo conjunto CFESS/CRESS e outros segmentos organizados, contribuiu para a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993. Despertou, também, para outros coletivos o imperioso dever de lutar por equidade e justiça social, tendo os direitos humanos e sociais como horizonte.

De forma breve, o texto registra, a trajetória da assistência desde o colonialismo até a conquista do Sistema Único de Assistência Social. Essa trajetória é marcada por sucessivos embates para garantir os direitos sociais.

Hoje o SUAS é uma realidade: abriga contradições, mas também comprova avanços. A proteção social básica e especial desenvolvidas nos CRAS, CREAS e outras unidades revela um esforço para enfrentar a questão social. Inumeráveis são os desafios, mas servem de motivação para vincular diversos segmentos da sociedade civil no bom combate por um Brasil mais justo e igual.

Nossos estudos acerca dos CRAS nos levaram a abordar o território como espaço de materialização da política exigindo dos trabalhadores sociais um esforço de compreensão das relações sociais, dos vínculos familiares e sociais, das disputas, de expectativas, dos sonhos e outros significados, igualmente importantes advindos de sujeitos diferentes. Desenvolver um trabalho nesses territórios impõe o conhecimento da rede socioassistencial e de outras redes de políticas públicas, com vistas à intersectorialidade e à possibilidade de universalizar os direitos daqueles que nunca tiveram direitos. A ideia que salta aos olhos é de que no CRAS – local onde está sintetizada a questão social, os trabalhadores se reconheçam como protagonistas intelectuais e competentes para desenvolver um trabalho técnico e ético voltado para a capacitação política dos usuários da assistência. É imperioso que os usuários se tornem protagonistas políticos na defesa dos interesses individuais e coletivos. E por que não começar com a criação de conselhos no CRAS?

REFERÊNCIAS

- BOFF, Leonardo. **Depois de 500 anos: que Brasil queremos?**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.
- BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **Concepção de Rede Intersetorial**. Núcleo de Pesquisa em Desigualdade e Exclusão no Espaço Local. Universidade Estadual de Ponta Grossa. 2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm>>. Acessado em: 01 de novembro de 2008.
- BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988.
- _____. MDS. **Lei Orgânica da Assistência Social**, nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.
- _____. Presidência da República. **Lei que altera a Lei 8.742 sobre a organização da Assistência Social**. Brasília: 2011.
- _____. **Constituição Federal de 1934**.
- _____. MDS. **Política Nacional de Assistência Social**: Brasília-DF: 2004.

_____. MDS. **Orientações técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília: 2009.

_____. MDS. **Caderno SUAS: configurando os eixos da mudança**. Brasília-DF: 2007.

_____. MDS. **Norma Operacional Básica da Assistência Social**. Brasília-DF: 2005.

_____. MDS. **Caderno de textos: VI Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília-DF: 2007.

_____. **Censo IBGE (2010)**

_____. **Programa Internacional de Avaliação dos Alunos**. Brasília-DF: Pisa, 2009.

BRASIL, NOB-RH/SUAS. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS**: resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília-DF: 2007.

DIAS, L.C et al. **Os sentidos da rede: notas para discussão**. Redes, sociedades e territórios. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

FONSECA, Ana. A superação da extrema pobreza no Brasil e a centralidade da política pública de assistência social. In: **Caderno de textos VIII Conferência Nacional de Assistência Social: consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores**. Brasília-DF: Conselho Nacional de Assistência Social, MDS, 2011.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da (des) territorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. RJ: Bertrand Brasil, 2004.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. de S.; FRANCO, F.M. de M. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. RJ: Objetiva, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Capital fetiche, questão social e Serviço Social. In: **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2010.

IANNI, Octávio. **A questão social**. Ci. & Tróp., Recife, v. 17 n. 2. p. 189-202, jul/dez., 1989

IBGE. **Relatório do Desenvolvimento Humano- PNUD (2011)**

IPECE. **Síntese dos principais indicadores sociais do Ceará, 2000-2012**. Publicizado em maio/2012.

_____. **O Ceará em Números**. Site IBGE, 2011.

KOGA, Dirce. **Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos.** SP: Cortez, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

MOTA, Ana Elizabete. **Sobre a crise da seguridade social no Brasil.** Texto apresentado no Mestrado em Serviço Social UECE-UFPE. Fortaleza: 2003. (mimeo)

OLIVEIRA, R.S.; SILVEIRA, Irma. **A política de Assistência Social e a Perspectiva territorial: avanços e desafios.** (mimeo)

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (FAO). **Relatório da ONU para alimentação e agricultura.** (2012).

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder.** SP: Ática, 1993.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?.** Rio de Janeiro: fevereiro, 2003.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** 4. ed. SP: Editora da USP, 2006.

SILVEIRA, Irma Martins Moroni da. **A descentralização da política de assistência social no Ceará: caminhos e descaminhos.** Recife: 2007. (tese de doutorado apresentada na UFPE).

SILVEIRA, Irma M. M.; SILVEIRA, Júnior. Relatório da pesquisa **Assistência social, o Estado da arte nas revistas Serviço Social & Sociedade na década de 1980: um salto político e teórico-metodológico.** UECE, Fortaleza: 08/2007 a 10/2009. (mimeo)

SOUZA, M. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P.C.C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 1995.

SPOSATI, Aldaiza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social.** São Paulo: Cortez, 2004.

_____. **Carta-tema: a assistência social no Brasil, 1983-1990.** São Paulo: Cortez, 1991.

SPOSATI, A.; BONETTI, D.; YASBEK M.; FALCÃO M. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras.** Editora Cortez, 1998

TEMPORALIS, Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. 2. ed. Ano, 2, nº 3 (jan/jul/2001) Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisseia, 2004 - 88 p.

A EDUCAÇÃO COMO QUESTÃO SOCIAL NO CEARÁ

Cristiane Maria Marinho

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por objetivo tecer um breve histórico da educação no Ceará como uma questão social. Ou seja, mostrar, de forma sistemática e resumida, sempre em um contexto social de intervenção ou ausência do poder público, seu atravessamento pelas ideologias do poder econômico, as intervenções sofridas pelas parcerias ou ausência de parceria entre Estado e Municípios, o favorecimento de grupos sociais em detrimento de outros a partir de políticas públicas educacionais e, dentre outras questões, a inserção da educação cearense no âmbito do capital contemporâneo.

A realização da pesquisa em foco se dá pela explicitação dos fatos educacionais cearenses e suas relações sociais, por via do seu desenvolvimento histórico. Para tanto, elegemos a forma histórico-cronológica do desenrolar dos fatos, tanto para imprimir um cunho mais didático ao assunto, como para tornar mais clara sua abordagem, haja vista que implicam muitos fatos, datas, dados e nomes. Mesmo correndo o risco de apresentar um texto livresco, na medida em que expõe uma investigação bibliográfica, ou até mesmo uma colcha de retalhos, porquanto se compõe de recortes de diversas reflexões de

outros pesquisadores, assumimos este perigo. Esta assunção se justifica pela necessidade de um tipo de trabalho deste porte, sistêmico e resumido, como se fora uma apostila de uso em sala de aula, existe escassez de material com essas características. Portanto, no atual estágio desta pesquisa não há uma pretensão mais fortemente analítica, mas esta constitui uma pretensão futura.

Apesar das referências norteadoras do capítulo serem diversificadas, optamos por centralizar a exposição com base no livro de autoria de Sofia Lerche Vieira, *História do Ceará: sobre promessas, fatos e feitos*, escrito em colaboração com Isabel Sabino de Freitas, pois este compõe a bibliografia obrigatória sobre a temática da história da educação no Estado do Ceará. Tal importância se justifica por sua atualidade, riqueza de fontes documentais e vasta abrangência bibliográfica do que já foi produzido nesta área.

Ademais, a maneira mais respeitosa de reverenciar a memória do pesquisador é utilizar sua produção para pesquisas que, inclusive, possam inspirar novas pesquisas. É a partir da paráfrase, da citação, da valorização do esforço de compreensão da realidade que o pesquisador se perpetua naquilo que ele produziu, ou seja, que sua produção se realiza. Pesquisa se faz a partir de outras pesquisas já efetivadas, pois a ciência não tem começo e sim continuidades e descontinuidades, tal como a realidade histórica acontecida que não pode existir novamente, mas que só pode ser contada de forma diversa e de maneiras diferenciadas. E é essa memória que também possibilita criarmos e construirmos novas realidades históricas que um dia também serão contadas.

A importância desta investigação se dá em virtude do escasso estudo em torno de tema tão relevante para nossa história e comunidade. Portanto, o objetivo anunciado de apresentar este breve histórico da educação do Ceará como questão social busca também facilitar o acesso a essas informações de forma sumariada e sistematizada, como vistas a tornar mais efetiva a divulgação desta história. Além disto, a socialização

dessa memória é fundamental para alicerçar uma prática transformadora da nossa realidade educativa, em suas políticas, instituições, ações pedagógicas e, enfim, em todo o universo que compõe uma questão social.

Tanto a educação brasileira como a cearense sempre se pautaram historicamente por privilégios de classe. Isto levou o Estado a se guiar por interesses de grupos detentores do poder econômico, fazendo com que políticas públicas educacionais não favorecessem o âmbito educacional popular na esfera pública. Por este fato, é possível compreender a educação como uma questão social, como tantas outras esferas da sociabilidade humana inseridas no universo da produção de riqueza mediado pelo capital, bem como em razão das tentativas de dar respostas aos problemas advindos daí por meio de políticas públicas atreladas à intervenção estatal.

2 BREVE HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO COMO QUESTÃO SOCIAL NO CEARÁ

Segue a exposição da história da educação no Ceará por meio da clássica divisão dos períodos da Colônia, Império e República, haja vista que o objetivo central deste capítulo, como já referido, é o de disponibilizar seus principais dados de forma sumariada e sistematizada, visando divulgação desta memória.

2.1 Colônia

No Ceará, tal como em uma expressiva parte da Colônia, os jesuítas tentaram iniciar uma educação estrangeira, em 1608, com a chamada “Missão da Serra de Ibiapaba”, que consistiu na empreitada de instruir os índios habitantes daquela região serrana, tapuias, tabajaras e tocarijus, nos mistérios da fé cristã. Contudo, essa missão não teve êxito, pois o padre Francisco Pinto foi morto pelos indígenas (CASTELO, 1970).

Em outra missão na Serra de Ibiapaba, em 1695, os jesuítas fundaram o aldeamento denominado de Nossa Senhora da Assunção de Ibiapaba, atualmente cidade de Viçosa do Ceará. Nessa localidade, a partir da construção de uma igreja, os jesuítas procuraram difundir sua religião priorizando uma educação oral, através do catecismo e do canto (CASTELO, 1970).

Conforme Vieira (2002), a maioria dos estudiosos é unânime em afirmar que não há documentos que comprovem a criação de escolas pelos jesuítas na Serra de Ibiapaba. A atuação desses religiosos nos aldeamentos serranos ficou mais caracterizada pelos ensinamentos práticos destinados à lavoura e a alguns rudimentos de ler e escrever, bem como aos cantos e danças portuguesas.

O escasso registro histórico de escolas fundadas pelos jesuítas no Ceará, neste período colonial faz referência somente a Aquiraz, em 1727, e Viçosa, onde praticavam um ensino público e gratuito, primário e secundário, mas somente para os jovens que se tornariam sacerdotes. Há, ainda, registro da educação jesuítica em outras aldeias, a indicar que “nesses núcleos os religiosos ministravam educação profissional para 173 alunos (23 rapazes e 150 moças) que aprendiam a fiar, tecer e coser. O ensino primário, por sua vez, era ofertado a 387 alunos” (VIEIRA, 2002, p. 60).

Depois da expulsão dos jesuítas, em 1759, se tem notícia da criação de algumas poucas escolas públicas, tendo sido a primeira inaugurada nesse mesmo ano, na localidade atualmente denominada Caucaia, com 142 alunos.

Para Castelo (1970), a saída daqueles religiosos foi extremamente prejudicial à continuidade de um projeto educativo, pois os leigos que os substituíram não tinham o preparo e nem o caráter moral à altura do exercício do magistério. Dessa forma, a partida dos jesuítas demarca o fim da primeira fase da história educacional no Brasil: “Com esse gesto, o governo português dá por encerrada a “educação pública religiosa”, tencionando introduzir a “educação pública estatal”, tentativa na qual não se obtém sucesso [...]”. (VIEIRA, 2002, p. 61).

Ainda de acordo com esta fonte (p.63), a “educação pública estatal” foi constituída pelas escassas aulas régias que nos anos subsequentes prosseguiriam sem recursos, sem maiores cuidados e sempre afeitas aos interesses locais: “Entre 1784 e 1798 foram criadas 9 escolas no Ceará: 7 delas eram de ler, escrever e contar (2 em Aracati, 2 em N. S. de Assunção, 1 em Aquirás, 1 em Ibiapina e 1 em Soure) e 2 de latim (Aracati e Aquirás)”. Da mesma forma, encontram-se, também, registro de escolas em Icó e Sobral. O professor dessas escolas geralmente era o secretário da Vila e o conteúdo do ensino se constituía de caligrafia, ortografia, sintaxe, as quatro operações matemáticas, o catecismo cristão, latim e algumas regras de civilidade (VIEIRA, 2002; CASTELO, 1970).

Segundo Vieira (2002), o que mais chama atenção nesse período das aulas régias é uma grande ausência do poder público na oferta da educação pública. Essa situação viria a melhorar somente com a chegada da família real, mas beneficiando apenas a sede do Reino, não favorecendo as províncias e, conseqüentemente, o Ceará.

Portanto, consoante a autora (2002), até o final do século XVIII, na Vila de Nossa Senhora de Assunção, posteriormente Fortaleza, havia apenas duas escolas de ler, escrever e contar. Somente nos anos subsequentes, entre 1784 e 1822, foram feitas novas nomeações de professores, entre os quais só havia duas mulheres, que seriam responsáveis pelo ensino das meninas.

Outras duas características da educação cearense desse período foram a violência física dos professores como recurso pedagógico e o despreparo generalizado dos mestres. Assim, afirma Vieira (2002, p. 67): “O ensino alimentado pela violência física seria um elemento definidor da educação desde suas origens até o início do século XX, quando as ideias de renovação pedagógica começam a aqui se instalar”. Este período é marcado por uma oferta escolar escassa, investimentos precários e mestres pouco motivados.

2.2 Império

No Período Imperial, mesmo com a Lei de 1827, considerada o primeiro instrumento legal importante para a educação, pois deliberava sobre método de ensino; salário; capacitação; educação como dever do Estado; distribuição da educação por todo o território nacional; cobertura dos diferentes graus do processo educativo, a distribuição das escolas pelo País foi irregular e se limitou apenas ao grau das primeiras letras. O fato é que o governo fracassou na organização da educação popular no Brasil (VIEIRA, 2002).

No Ceará, a Lei de 1827 foi minimamente cumprida, a comprovar a ausência do poder público na educação, acarretando um número reduzido de professores habilitados e pouca frequência às escolas instaladas. Além do mais, existia uma escola primária para a elite que preparava alunos para os estudos clássicos e que, provavelmente, tomariam parte nos negócios da administração pública, enquanto “na Capitania e, depois, na Província, a massa de analfabetos enchia o litoral e o sertão”. (SOUSA apud VIEIRA, 2002). Tanto assim foi, que, ainda em 1827, criaram-se os cursos de Direito em Recife, Bahia e São Paulo, para onde se deslocavam alguns filhos da elite brasileira. No entanto, não consta nenhum registro de que aí tenham estudado alunos cearenses.

Dessa forma, é possível averiguar as poucas realizações propostas na Lei de 1827, em âmbito tanto nacional quanto local. Segundo Vieira (2002), as poucas escolas e os poucos professores existentes no Ceará só faziam fertilizar o solo para a ignorância. Assim, “embora aqui chegassem ecos das intenções do Poder Público na sede do Império, a província do Ceará não começara ainda a trilhar um caminho no sentido de reconhecer o significado social e econômico da educação”.

O período referente à Regência (1831-1840) continua precário do ponto de vista da expansão da oferta escolar por parte do poder público, mas, apesar dessa deficiência, houve algumas contratações para os quadros do magistério, a despeito

to de não cobrirem todas as carências em aberto, pois muitas “cadeiras” permaneciam sem professores.

É significativo o fato de José Martiniano de Alencar, Presidente da Província do Ceará, decretar, em 1836, a Lei nº 50, que regulamentava “diversas matérias da instrução, dispondo sobre questões como ordenado de professores, inspeção, exames, horário das aulas, calendários escolares e, até mesmo, castigos físicos”. (VIEIRA, 2002, p. 98). Conforme consta, embora existissem diversas cadeiras, não havia professores para ministrá-las. Tal situação acarretava um número reduzido de escolas e de alunos e um descaso com a solidificação do ensino secundário. Da mesma maneira, há também o registro de que o governo gastou menos do que havia destinado ao orçamento para a instrução pública. Outros aspectos a serem destacados nesse período são: a falta de autonomia para o trabalho da escola ou do professor; a permanência da dinâmica de prêmios e castigos; a abertura indiscriminada de “aulas” de ensino particular; o surgimento da ideia da criação de um Liceu que agregasse diversas cadeiras; a abertura de uma escola primária, em 1839, em Baturité, pelos jesuítas (VIEIRA, 2002, p. 100).

Ainda como ressalta a educadora, outro aspecto relevante desse período regencial é “uma nítida intenção de controle do Poder Público sobre o trabalho docente, através de vários dispositivos”, tais como: nomeação, pela Câmara Municipal, de dois inspetores entre os cidadãos mais aptos para inspecionarem os professores no cumprimento das suas funções; relato escrito para a Câmara Municipal das observações dos inspetores; relatório trimestral feito pelos professores contendo informações detalhadas dos alunos e entregues aos inspetores e ao governo; exame público dos alunos tendo como assistência o padre, o juiz e os dois inspetores; ensino baseado em prêmio e castigo (palmatória) estabelecidos pelo governo com vistas à manutenção da ordem; previsão de penas aos pais que não enviassem os filhos à escola; intenção do governo em custear material escolar e fardamento para alunos pobres (VIEIRA, 2002).

Nesse período, a Lei de 1837 sugere a criação de uma Escola Normal de primeiras letras na Capital da Província, cabendo ao governo fornecer os utensílios necessários à instrução, tendo o Método Lancaster sido adotado como método de ensino. A função da Escola Normal, que de fato só seria criada em 1884, seria capacitar os professores de primeiras letras, os quais deveriam, obrigados pelo governo, se matricular nessa instituição: “Aqueles que não a frequentassem ou nela fossem malsucedidos, seriam afastados de suas atribuições”. (VIEIRA, 2002, p. 103). Ao final de cada ano, o professor deveria ser avaliado em exame público com a presença do Presidente da Província.

No Segundo Reinado (1840-1889), permanecia o des-caso das municipalidades com a instrução pública, fosse com relação ao não acompanhamento do que acontecia nas escolas primárias, fosse no não provimento das aulas e cadeiras existentes. Nesse quadro, as províncias buscavam se espelhar no que acontecia no Rio de Janeiro, seja na adesão ao Método Lancaster, seja na luta pela instalação da Escola Normal e de um Liceu nos moldes do Colégio Pedro II para a educação secundária.

A Escola Normal, por sua vez, criada em 1837, ainda não havia sido instalada e “em meio aos registros de presidentes e diretores da instrução pública sobre a necessidade de uma escola normal para a formação dos professores cearenses, define-se uma solução provisória para o problema”. (VIEIRA, 2002, p. 107). É instituída, então, em 1864, a Escola Modelo ou a Escola Pedagógica na Capital, escola de ensino secundário para a formação de candidatos ao magistério público. Ficou adiada a implementação da Escola Normal para o final do Império, em 1884.

Em julho de 1844, foi fundado o Liceu do Ceará, agregando cadeiras dispersas e já existentes, bem como inspecionando escolas e professores da Província do Ceará: “Este duplo papel de ensino e de administração geral da instrução pública oferece elementos para que se perceba sua importância no momento histórico que lhe dá origem” (VIEIRA, 2002, p. 108).

O ensino no Liceu é marcado pelos seguintes elementos: disciplina, ordem, obediência e silêncio, como sugere o título da matéria: “Da polícia das aulas”. Essa concepção pedagógica expressa a visão de escola e de homem do Brasil Império, para o qual “[...] o Liceu vem representar um modelo de escola da erudição, da ordem e da disciplina, para onde convergem os filhos da elite cearense”. (VIEIRA, 2002, p. 109).

Apesar das limitações que marcaram o Segundo Império, há de se reconhecer a importância da criação do Liceu, que ajudou a consolidar a identidade da educação em terras cearenses, apesar de ter sido uma instituição educacional que favoreceu mais os filhos da elite: “Até esta época, poucos, muito poucos, tinham acesso à educação. Este era um privilégio dos jovens que podiam se deslocar para a província de Pernambuco e, lá, ganhar a ilustração que fazia parte da formação das elites sociais e econômicas”. (VIEIRA, 2002, p. 112). Portanto, como prossegue a autora, os colégios constituíam privilégio de uma minoria porque eram poucos, caros e inacessíveis à população pobre. Contudo, apesar de todas as suas limitações, é inegável que o Liceu foi importantíssimo na formação de grandes lideranças do Império e da República.

Registre-se, também, que no mesmo período aconteceu a instalação de novas cadeiras, escolas particulares e concessão de bolsas de estudo pelo erário público, as quais eram, muitas vezes, favores clientelistas. Da mesma forma, nessa onda de expansão da educação cearense, são fundadas as seguintes instituições, dentre outras: o Seminário Episcopal da Prainha (1864); o Colégio da Imaculada Conceição (1865); a Escola Militar do Ceará (1889); o Seminário de São José do Crato (1875); e o Ginásio Sobralense.

Vieira (2002), baseada em documentos oficiais daquela época, demonstra que o período do Império na Província do Ceará se mostrou com uma instrução primária em estado deplorável: baixa frequência de alunos; péssima qualidade de ensino; má organização do ensino primário; professores despreparados para o ensino que ministravam.

2.3 República

No início da República a Província do Ceará teve duas constituições (1891 e 1892) e em ambas estavam contempladas a gratuidade da instrução primária e a liberdade de ensino, o que contrastava com a Constituição Federal de 1891, de caráter liberal individualista e burguês (BONAVIDES apud VIEIRA, 2002).

Apesar da posição teoricamente avançada das constituições locais, na verdade elas se guiavam pelo “ideário de uma “educação pública nacional”, voltada para o desenvolvimento do civismo e do patriotismo dos indivíduos”, diz Vieira (2002, p. 136). O caráter do ensino era ufanista e exigia dos professores a explicação sobre os assuntos das festas nacionais e a obrigatoriedade da leitura da Constituição.

Até mesmo para o Presidente da Província do Ceará da época, José Clarindo de Queiroz (1891-1892), a educação teria se retraído muito, pois no período de dez anos, entre 1881 e 1891, houve um crescimento de apenas 6,4%. Seu sucessor, José Freire Bezerril Fontenele (1892-1896), denuncia clientelismo tendo a educação como moeda de troca, bem como o desvio de verba do erário público relativo à educação (VIEIRA, 2002).

Consta que Nogueira Accioly foi o Presidente de Província que mais esteve envolvido com o clientelismo na educação cearense, tanto no seu primeiro mandado (1896-1900), quanto no segundo (1904-1912), configurando uma oligarquia. Neste intervalo de tempo, seu sucessor, Pedro Borges (1900-1904), deu continuidade aos apadrinhamentos, autoritarismos e desmandos políticos, mediante de acordo feito com o próprio Accioly. O velho oligarca tentava passar em suas mensagens oficiais que a instrução pública ia se desenvolvendo positivamente, “sem contudo tomar as medidas necessárias ao seu desenvolvimento, e a capital passou novamente a possuir cadeiras de arraial”. (PINTO apud VIEIRA, 2002, p. 137).

Contudo, uma reforma radical na instrução pública só seria realizada muito tempo depois, com Justiniano de Serpa, Presidente da Província no período de 1920-1923, mais especificamente com a reforma de 1922, sob a direção de Lourenço Filho, norteador pelo sopro do escolanovismo nascente.

A Primeira República se caracterizou também pela permanência de algumas instituições educacionais públicas surgidas no Império, tais como o Liceu do Ceará e a Escola Normal, como também “pelo surgimento de instituições voltadas para novas modalidades de oferta. É o caso das escolas militares e outras iniciativas de formação profissional, assim como das primeiras escolas de ensino superior”. (VIEIRA, 2002, p. 138).

Apesar de reveses e oscilações na qualidade do ensino, o Liceu do Ceará tornou-se um dos mais expressivos e significativos estabelecimentos de ensino público. A Escola Normal¹ por sua vez, só vai adquirir mais expressividade quando da Reforma de 1922. Até então, ela compunha um quadro de descaso com o ensino primário e a formação dos seus professores, que saíam “não graças ao seu saber ou ao seu bom desempenho, mas fabricada pelo protetorado político [...] um dos grandes males que nos legou o governo Nogueira Acioly. Formavam-se professoras semianalfabetas, sem preparo efetivo”. (NOGUEIRA apud VIEIRA, 2002, p. 140). O papel das professoras era permanecerem sentadas às suas mesas em sala de aula monitorando a ida dos alunos ao banheiro, bem como vigiar os alunos enquanto estudavam a Carta de ABC, a tabuada e a Cartilha Nacional. Com exceção desta última, os dois outros materiais eram estudados de forma cantada, que era o que ajudava a identificar uma escola pública.

Nesse período republicano, surgem diversas escolas particulares em Fortaleza, mas muito raramente pelo Interior do Estado, com exceção às cidades de Quixadá, Maranguape, Pacoti, Baturité, Guaramiranga e Crato.

1 “Ao longo de sua trajetória a Escola Normal recebe várias denominações: Escola Normal Pedro II [...], seu segundo nome; Escola Normal Justiniano de Serpa [...]; Instituto de Educação [...]; e, no final dos anos 50 recebe sua atual denominação, Instituto de Educação do Ceará” (VIEIRA, 2002, p. 140).

Outra instituição escolar que se tornou expressiva foi o Colégio da Imaculada Conceição, que, nessa época, ainda se caracterizava pelo ensino de caridade e subvencionado, em parte, pelo Governo Estadual, com a quantia de seis contos de réis anuais: “No ano de 1898 apresenta matrícula de 127 alunas (90 das quais, órfãs) em regime de internato e 350 alunas em externato, todas paupérrimas. Além disso, aos domingos, é frequentado por 235 moças pobres”. (VIEIRA, 2002, p.141).

As escolas militares também exerceram papel expressivo na era republicana, com destaque para a Escola Militar do Ceará e a Escola de Aprendizes Marinheiros. A primeira, criada em 1889, foi uma instituição marcada pelo ideário republicano e, por isso, fechada em 1897 e reaberta em 1919, com a designação de Colégio Militar. É extinta novamente em 1938 pelo Estado Novo, reaberta em 1942, como Escola Preparatória de Cadetes, e, finalmente, transformada em Colégio Militar em 1961 (VIEIRA, 2002). Já a segunda, teve suas origens também no Império, mas só se consolida no início da República. No Ceará, a Companhia de Aprendizes Marinheiros foi criada e instalada em 1865, mas “o ensino de policiais militares só teve início ao final da Primeira República, “com a criação da Escola Profissional, destinada à formação especializada dos Oficiais da Força Pública do Estado””. (VIEIRA, 2002, p. 144).

Na República Velha surgem, também, as escolas profissionais, com destaque para: a Fênix Caixeiral (1891), voltada ao aperfeiçoamento dos caixeiros, auxiliares do comércio e das indústrias e à defesa dos direitos da categoria; a Escola de Comércio do Ceará (1913); e a Escola de Aprendizes e Artífices (1910), que recebeu vários nomes que refletem suas transformações histórico-políticas: Liceu Industrial de Fortaleza (1937), Liceu Industrial do Ceará (1941), Escola Industrial de Fortaleza (1942), Escola Industrial Federal do Ceará (1965), depois Escola Técnica Federal do Ceará (1968) e, a partir de 1997, Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET) (VIEIRA, 2002). Hoje, denominado IFCE – Instituto Federal do Ceará, criado oficialmente em 2008, pela Lei 11.892, sancionada pelo então

presidente Luiz Inácio Lula da Silva, congrega os extintos Centros Federais de Educação Tecnológica do Ceará (CEFETs/CE) e as Escolas Agrótécnicas Federais dos municípios de Crato e de Iguatu (FERNANDES, 2012).

As escolas de ensino superior só surgiriam no começo do século XX. A primeira delas foi a Faculdade Livre de Direito do Ceará, em 1903, com ativa participação de Thomás Pompeu de Sousa Brasil, Farias Brito e integrantes da família Accioly. Como relata Farias (2012), esse estabelecimento de ensino superior era o grande sonho do então Senador Nogueira Accioly para formar seus filhos em doutores. No entanto, havia o obstáculo da falta de verba, o qual foi superado com o fechamento de noventa escolas primárias no Interior, com os seus recursos sendo destinados à fundação daquela Faculdade². Com a construção do prédio iniciada em 1906, esta foi inaugurada em 1938, federalizada em 1934, administrada pelo Estado em 1936 e, novamente, federalizada em 1946.

Outras instituições de ensino superior da Primeira República foram a Faculdade de Farmácia e Odontologia (1916) e a Escola de Agronomia (1918): “Essas e outras faculdades integrariam, posteriormente, a estrutura organizacional da Universidade Federal do Ceará (UFC), aprovada por lei em 1954” (VIEIRA, 2002, p. 146).

Ainda consoante a autora na primeira fase da era republicana merecem destaque três instrumentos legais: o Regulamento da Instrução Primária do Estado do Ceará (1905), do governo de Nogueira Accioly; o Regimento Interno das Escolas Públicas do Ensino Primário (1915), do governo de Liberato Barroso (1914-1916); e, a Lei que *dispõe sobre a instrução pública do Estado*, proposta por Lourenço Filho (Lei 1953, de 2 de agosto de 1922), no governo de Justiniano de Serpa (1920-1923).

2 Pois, afinal, afirma Farias, “o que importava para o senhor comendador que centenas de crianças pobres ficassem sem aprender a ler? Dessa forma, a 21 de fevereiro de 1903 era pomposamente inaugurada a Academia Livre do Direito do Ceará, cujos membros, na maioria, pertenciam à família Accioly, do diretor aos estudantes. A população da capital, por sua vez, recebeu com indiferença a fundação da academia, descrente quanto à utilidade daquela escola superior para seus filhos”. (FARIAS, 2012, p. 241).

O Regulamento de 1905 contempla e normatiza diversos aspectos da educação, “que vão desde a organização das escolas primárias aos direitos e deveres do professor, tempo letivo, feriados, meios disciplinares e prêmios e outros, com destaque para a questão da obrigatoriedade do ensino”. (VIEIRA, 2002, p. 147). Com efeito, a obrigatoriedade do ensino é o assunto central nesse regulamento, contudo não é uma obrigatoriedade universal, pois este princípio é constituído tendo por base o domicílio dos alunos. Por um lado, essa obrigação seria para aqueles que morassem na cidade ou com a distância de até um quilômetro e meio do perímetro urbano. Por outro lado, estariam isentos dessa obrigatoriedade os portadores de “incapacidade física ou mental” e os que frequentassem escolas particulares ou fossem instruídos pela família.

Ademais, segundo o Regulamento de 1905 o controle da obrigatoriedade do ensino era exercido por conselhos escolares e os pais deveriam ser punidos pelo seu não cumprimento. Contudo, afirma Vieira (2002, p. 148), “o texto é omissivo no que diz respeito à ausência do Poder Público na oferta da educação. Ou seja, enquanto a família é penalizada se não enviar seus filhos à escola, o Estado é isento de qualquer sanção no que diz respeito ao cumprimento da obrigatoriedade”.

Outros aspectos relevantes desse regulamento são a criação de bibliotecas e museus nas escolas e a instituição de cursos noturnos e dominicais, voltados para adultos a partir de 14 anos e ministrados por professores de reconhecida qualificação. Da mesma forma, o regulamento ainda arbitra sobre o corpo docente: apenas os diplomados pela Escola Normal de Ceará poderiam ser nomeados professores públicos de instrução primária; às professoras era exigida a comprovação do estado civil: se casada, a certidão, se divorciada (*sic*), a sentença, para avaliação do motivo da separação; as atribuições diárias dos professores em sala de aula; e, por fim, a vitaliciedade do cargo de professor, o qual daria direito à gratificação de 25 % para aqueles que tivessem mais de 25 anos no magistério (VIEIRA, 2002).

Prossegue a autora: o Regimento de 1915, por sua vez, “sobressai por apresentar uma dimensão pedagógica inusitada em relação aos instrumentos legais anteriores”. Essa preocupação pedagógica incluía o incentivo ao desejo de aprender, o caráter prático do ensino e a preparação do aluno para a realidade. Quanto ao professor, o regimento lhe atribuía a responsabilidade de desenvolver uma aprendizagem reflexiva e espontânea no lugar da tradicional aprendizagem mecânica: “Não se tem notícia de texto semelhante na história da educação cearense até então. Falar da responsabilidade do professor para com a felicidade de seus alunos, é algo raro em matéria legal”. (VIEIRA, 2002, p. 152).

Ainda como afirma, outro ponto inovador do Regimento de 1915 era a preocupação sobre como promover a aproximação entre pais e professores. Contudo, apesar de elementos novos trazidos pelo regimento, não se configura uma proposta de mudança radical: “ordem e disciplina assinalam a permanência da ideologia da interdição do corpo, resquício da educação que se inicia com os jesuítas”. (2002, p. 152).

Já a Lei de 1922, sobre a instrução pública do Estado, proposta por Lourenço Filho, é tida como uma reforma resultante do poder público, da autoridade do governo do Estado em cumprimento à promessa de campanha de Justiniano de Serpa: “Dois instrumentos legais dão-lhe corpo – a Lei nº 1953, de 2 de Agosto de 1922 e o Regulamento da Instrução Pública. Um rápido exame dos principais dispositivos desses documentos mostra a ampla abrangência vislumbrada pelo governo com esta proposta da reforma”. (VIEIRA, 2002, p. 155).

A Lei 1953/1922 era constituída de 33 artigos que abrangiam os seguintes assuntos: da compreensão do ensino público; da gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário; do ensino particular; da inspeção médico-hospitalar; do Curso Complementar; do Curso Normal; dos grupos escolares e escolas reunidas; da fiscalização local do ensino; das escolas isoladas; das disposições gerais e transitórias.

É importante ressaltar, diz Vieira (2002), que “Lourenço Filho traz novas ideias e dinamiza o ambiente escolar” no final da Primeira República, mas isto não significa que a reforma empreendida por ele tenha sido obra exclusiva dele. E continua: “A verdade, porém, é que desde antes haviam sido plantadas sementes e tudo isso vai encontrando solo fértil na riqueza de ideias que circulam nos anos 20”. (p. 157).

A Reforma de 1922 foi muito significativa para a organização educacional cearense que estava em seu nascedouro. Algumas medidas marcantes desse período são os seguintes: “Cursos sobre a pedagogia nova são ministrados; cria-se a Diretoria Geral da Instrução, dividindo-se o Estado em regiões administrativas; reforça-se a inspeção escolar; procede-se a um amplo recenseamento escolar”. (VIEIRA, 2002, p. 157).

Contudo, como enfatiza essas medidas não tiveram êxito duradouro: “Com o passar do tempo, a onda reformista vai se diluindo, seus sinais desaparecendo”. (2002, p. 159). Já a partir de 1923, a nova prática pedagógica suscitada pela reforma vai desaparecendo e retornando antigas e tradicionais formas de ensino. A explicação para a efemeridade das medidas reformistas está no fato de a reforma ter sido fruto de uma decisão do governo e não da base do professorado. Foi produto de uma decisão tomada de cima para baixo, expressa em forma de lei, e sem a escuta dos profissionais da educação.

Um balanço do primeiro período republicano, feito com base em diversos relatórios da instrução pública, registra 80% de analfabetismo no Estado do Ceará, bem como um deficiente aparelho escolar, em virtude da falta de frequência regular às aulas: “Ao final da República Velha, o Ceará tem 33.285 crianças matriculadas em 487 estabelecimentos de ensino. Considerando-se a população em idade escolar, ainda é muito pouco. Com relação à instrução secundária, os dados do liceu e da Escola Normal também confirmam um baixo número de matrículas”. (VIEIRA, 2002, p. 160-161).

Na primeira fase do Estado Getulista (1930-1945), antes do acirramento do autoritarismo do Estado Novo, há registro

de grande participação “de representantes locais em eventos nacionais no campo educacional – as conferências nacionais de educação, promovidas pela Associação Brasileira de Educação (ABE)” (VIEIRA, 2002, p. 182). Fato importante é que a Conferência de 1934 foi realizada em Fortaleza contando com a participação de diversos Estados da Federação.

A política estadual da época nutria grandes expectativas de mudança, inclusive com relação às reformas constitucionais. Assim, uma nova Constituição Estadual foi promulgada em 1935 e trouxe um conjunto de propostas para a educação, mas sem oferecer nada de novo, pois praticamente repetiu o capítulo da educação da Constituição brasileira do ano anterior (VIEIRA, 2002).

Dentre as novidades constitucionais do Estado, merece destaque a criação de um departamento autônomo de administração do ensino e de um conselho de educação, previstos na Constituição Nacional de 1934, com vistas à organização do sistema educativo dentro das diretrizes gerais do plano de educação nacional, bem como uma seção destinada ao ensino rural.

De forma geral, os documentos oficiais da primeira fase do Estado getulista tratam dos seguintes temas: Instrução pública (Ensino primário) e a dificuldade do governo para sua implementação; a insuficiência da quantidade de escolas para a educação do povo, especialmente de crianças em idade de 7 a 14 anos; Ensino secundário/Liceu; Escola Normal/Escola Normal Pedro II; Ensino Profissional; Faculdade de Direito; Faculdade de Farmácia e Odontologia; Ensino agrônômico; Auxílio ao estudante/dispensa de taxas; Bibliotecas (VIEIRA, 2002).

Ainda segundo esta fonte, para amenizar as dificuldades econômicas de provimento do sistema educacional é baixado um decreto, em 1931, que obrigava os municípios a recolherem 10% aos cofres do Estado para auxiliar no custeio das escolas de ensino primário: “Esta determinação antecipa o dispositivo da Constituição de 1934 que define as atribuições da União, dos Estados e dos Municípios em termos de despesas

com educação” (2002, p. 186). Da mesma forma, esse decreto é referendado pela Constituição Estadual do Ceará de 1935, a qual afirmava que o Estado e o Município aplicariam 20% e 10% da renda dos impostos na manutenção e desenvolvimento do sistema educativo, organizado pelo Conselho de Educação.

Ainda em 1931, o Estado assume os encargos referentes ao ensino primário, com a colaboração financeira dos municípios, bem como todas as escolas municipais são transferidas para o Estado. Esta experiência, contudo, durou pouco, pois o governador Menezes Pimentel (1935-1945) não deu continuidade à iniciativa. Com a promulgação da Constituição de 1934, aquele percentual deixa de ser recolhido ao Estado e é devolvida ao Município a responsabilidade de aplicar a quota orçamentária de educação e instrução no seu próprio território, que poderia ser aplicada na manutenção de escolas municipais, na aquisição de moveis, utensílios e material escolar, na limpeza, conservação, construção e reconstrução de prédios escolares. Contudo, esta nova disposição não excluía a possibilidade de uma cooperação entre Estado e Município:

Além disso, em relação ao Município de Fortaleza prevê-se “um entendimento com o respectivo prefeito, para a aplicação, em harmonia com o estado, da verba [...] reservada, no orçamento de Fortaleza, para os serviços de educação”. Nesse sentido, é proposto um autêntico “regime de colaboração, onde o Estado custearia o pagamento das professoras, e o Município forneceria o prédio e o material” [...]. Vê-se, por estas indicações, que a articulação entre o Estado e os Municípios é algo que já estava em curso em meados da década de 30 do século XX. (VIEIRA, 2002, p. 187-188).

Em 1932, são criados o Conselho de Educação do Estado e os conselhos escolares dos municípios³. Com eles, o Esta-

3 “Os Conselhos Escolares constituem a primeira versão da forma de organização que se traduziria nos Conselhos Municipais de Educação, criados no país conforme o grau de desenvolvimento da educação municipal, uma vez que nem todos

do do Ceará passou a ter um órgão orientador e propulsor da educação popular, dotado de técnicos e de pessoas interessadas na educação, com representantes eleitos, no caso dos diretores no Conselho de Educação do Estado.

Outra iniciativa oficial expressiva nessa época foi a instituição de um espaço destinado ao jardim de infância em Fortaleza, inspirado nos moldes da pedagogia moderna. Idealizado pelo município entre 1931-1934, efetiva-se em 1937, com a fundação da Cidade da Criança, localizada no Parque da Independência. Seu objetivo era oferecer às crianças de 3 a 6 anos uma educação apropriada a esta faixa etária. Obra realizada em colaboração com o Estado, que fornecia o corpo técnico, tendo a municipalidade o custeio das despesas de manutenção (VIEIRA, 2002).

Deve-se salientar, também, outra importante iniciativa desse período com a Escola Rural Normal de Juazeiro, fundada em 1934 e destinada à formação do magistério especializado das escolas regionais, com o objetivo de orientar e de fixar o professor ruralista ao seu meio. Essa escola foi criada em razão de um período de atividade ruralista intensa, mas, apesar de ter se mostrado como uma experiência pedagógica avançada, inspirando inclusive outras escolas do gênero, a ruralização do ensino acabou servindo muito mais aos interesses econômicos dos seus fundadores (VIEIRA, 2002, p. 191).

É desse período, também, 1935, a fundação de escolas proletárias noturnas voltadas para a educação popular. Elas eram provisórias; destinadas às crianças que, por motivo de trabalho, não cursaram o ensino primário; tinham carga horária menor que o ensino diurno; funcionavam nas dependências escolares existentes; o ensino era orientado às atividades práticas: “Em verdade, as escolas proletárias noturnas nunca passaram de escolas para ler, escrever e contar, iguaizinhas às

os municípios o possuem. Na legislação dos anos 90 (Séc. XX), passam a existir conselhos municipais com funções específicas de promover “o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos” do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF - Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, Art. 4º, IV)”. (VIEIRA, 2002, p. 189).

demais, para efeito ilustrativo". (MOREIRA DE SOUSA apud VIEIRA, 2002, p. 192).

A segunda fase do Estado getulista no Ceará, já sob a vigência do Estado Novo, permanece praticamente com todas as características da primeira fase: em 1938, o Estado é dividido em regiões de ensino e em delegacias regionais de ensino; os delegados regionais de ensino exerciam as tarefas de inspeção e orientação técnico-pedagógica junto às escolas da sua jurisdição; a escola foi marcada por expressiva formação cívica e patriótica; a Escola Rural Normal e as Escolas Proletárias Noturnas eram pautadas na ideia de uma educação popular com o sentido eminentemente compensatório; precárias condições de funcionamento das escolas (VIEIRA, 2002, p. 192-193).

Ademais, diz a autora, apesar das precárias condições de funcionamento e das manobras ideológicas, o período de 1930 e 1945 se caracteriza por: expansão da rede escolar; construção de prédios; aparelhamento das escolas primárias; adaptação de novos métodos de ensino; crescimento progressivo da matrícula nas escolas; ampliação da quantidade de professores; crescimento de mulheres no magistério; aumento do número de docentes na rede pública.

Este marcante crescimento da rede escolar, com a intensificação do número de escolas, de matrículas e de professores no Ceará, refletia uma tendência geral de expansão do sistema escolar no país, bem como um reconhecimento pelas camadas médias da população do papel da educação numa sociedade em processo de urbanização. Contudo, apesar desses avanços, não se pode afirmar nesse período um visível interesse oficial por uma política educacional significativa e prioritária.

No período da democracia populista (1945-1964), ou no chamado processo de redemocratização, é importante ressaltar algumas medidas importantes no ensino público cearense: ajuda financeira e técnica da União; aumento na construção de prédios escolares; concessão de bolsas de estudo; oferta de cursos supletivos.

Na Constituição Estadual de 1947 consta um capítulo sobre a educação, muito próximo e, por vezes, até mesmo copiado da Constituição Federal. Como, por exemplo, as atribuições do Estado e dos Municípios; a liberdade à iniciativa particular; e o ensino religioso (VIEIRA, 2002).

Ainda como afirma, a despeito das semelhanças, estão presentes também algumas diferenças entre as duas constituições: a gratuidade de ensino, presente na Constituição Federal de 1946, não aparece na Constituição Estadual de 1947, ficando afirmada somente uma oferta de instrução gratuita para alunos comprovadamente pobres em estabelecimentos particulares subvencionados pelo Estado; subvenção de taxas e emolumentos aos estudantes comprovadamente pobres dos cursos normal, secundário e superior dos estabelecimentos de ensino oficiais ou oficializados; a ideia de escola itinerante, do ensino profissional e do ensino rural.

Em 1949, estava prevista a construção de 218 escolas primárias rurais em remotos distritos municipais do Interior, bem como de escolas normais rurais e grupo escolares. Os recursos para essas obras foram originários de verbas do Fundo Nacional de Educação e de convênios com o Ministério da Educação e Cultura: “É de se considerar que ajuda do governo federal ao Estado constitui elemento significativo da política educacional desenvolvida no período”. (VIEIRA, 2002, p. 232).

Entretanto, à visão otimista oficial, Vieira contrapõe o olhar crítico de Moreira de Sousa que, encarregado de fazer um diagnóstico da educação no Estado do Ceará, denuncia duramente a utilização daqueles recursos e a política educacional dominante nesse período. Dentre as críticas, destacamos: prédios nunca construídos; outros não ocupados ou mal ocupados e com falta de assistência e fiscalização; material de construção de péssima qualidade, o que causou o desmoronamento de alguns equipamentos; falta de água, cerca ou muro para defesa e abastecimento de vários prédios; péssimas condições de funcionamento e a distante localização destes, determinada pelo chefe político local, que inviabilizou a lotação de muitas pro-

fessoras que continuaram ensinando em salas de casas de familiares e pagando o aluguel com o seu parco salário (SOUSA apud VIEIRA, 2002).

Nessa conjuntura, por sua vez, o magistério primário funcionava nas mais precárias condições: problemas de reestruturação dos quadros do magistério; professoras ruralistas ensinando em escolas de ensino primário comum; mais de 80% dos professores do Estado eram leigos, ou seja, não eram normalistas diplomadas: “Chama atenção o “fato de que, a despeito dos baixos salários, muitas vezes os professores são compelidos a arcar com despesas relativas às mais elementares condições de funcionamento da escola”, tais como água, luz, giz, papel etc” (VIEIRA, 2002, p. 235-236). Há também registro de que no interior do Estado as condições de exercício do magistério eram ainda mais precárias, pois além da falta de prédio e móveis, faltava também material escolar e tudo isso em meio às misérias de sobrevivência das crianças que frequentavam as aulas, o que implicava péssima alimentação e dificuldades no deslocamento à escola (VIEIRA, 2002, pp. 235-236). Como ressalta a autora:

A luta pela sobrevivência num meio hostil não é apenas da professora, mas de um povo. Com a maioria de sua população (cerca de 70%) de origem rural, o Ceará de então é um retrato de miséria e das precárias condições de vida. A escola pouco representa para uma população apartada de quaisquer benefícios de um progresso que ainda não chegou ao estado. Se falta água, luz e alimento, por que não há de faltar educação? (VIEIRA, 2002, p. 237).

É também nesse período que a educação de adolescentes e adultos para a erradicação do analfabetismo surge no discurso oficial: “A Campanha Nacional de Educação de Adolescentes e Adultos (Ensino Supletivo), destacada como um “patriótico movimento organizado em todo o país pelo governo da República” [...], começa no Estado em 1947, prosseguindo nos anos

subsequentes". (VIEIRA, 2002, p. 238). Contudo, de acordo com documentos oficiais, há de se destacar o marcante descompasso de verbas e seu emprego no programa: "É de se supor que o sumiço das verbas e dos arquivos da educação de adolescentes e de adultos tenha significado o favorecimento de interesses particulares, cumprindo finalidades outras que não aquelas para as quais haviam sido destinadas". (VIEIRA, 2002, p. 239).

Prosegue a autora (2002): no mesmo período, a Campanha Nacional de Educação de Adolescentes e Adultos é estendida para a iniciação profissional realizada em cursos isolados para alunos de ambos os sexos. Em virtude dos pífios resultados (16 escolas com Centros de Iniciação Profissional com 128 diplomados), é de se concluir que houve o mesmo desvio de verbas.

Em dezembro de 1945 é criada a Secretaria de Educação e Saúde do Estado, em substituição ao Departamento Geral de Educação de 1935, que, por sua vez, substituiu a Diretoria Geral da Instrução Pública de 1922, instituída com a Reforma de Lourenço Filho. Todavia, a recém-criada secretaria acarretou diversas insatisfações aos dirigentes educacionais, resultado da desorganização dos serviços internos da nova estrutura formalizada sem estudo prévio e com serviços acrescidos aleatoriamente.

Em 1948, outra modificação importante na estrutura burocrática da educação foi a reestruturação do Conselho de Educação do Estado, criado em 1932, o qual passou a se chamar Conselho Estadual de Educação. A nova denominação também trouxe novas atribuições, tais como, dentre outras: ampliação da base de representantes dos diversos níveis de ensino; proposta de elaboração de um plano estadual de educação; organização de anteprojetos de leis de ensino; elaboração de parecer sobre localização e estabelecimentos e programas de ensino em todo o Estado; análise de livros e materiais didáticos do ensino primário estadual; realização de investigações e inquéritos relacionados às necessidades da educação estadual (VIEIRA, 2002).

É desse período, 1955, também, a instalação da primeira universidade cearense. A Universidade Federal do Ceará (UFC), que, criada em 1954, pelo presidente Café Filho (Lei 2.373, de 16 de dezembro de 1954), inicia integrando quatro estabelecimentos federais de ensino superior – Faculdade de Direito, Faculdade de Farmácia e Odontologia, Escola de Agronomia e Faculdade de Medicina do Ceará. A agregação de outros cursos e estabelecimentos de ensino ocorre nos anos seguintes: “Outras universidades viriam depois, como a Universidade de Fortaleza (Unifor), a primeira instituição particular de grande porte, e a Universidade Estadual do Ceará (UECE) que, como a UFC, reúne várias escolas já existentes”. (VIEIRA, 2002, p. 244).

Os anos de 1960 assumem uma nova configuração na gestão da coisa pública, que passa a se organizar em uma burocracia estatal estruturada em uma racionalidade técnica, onde o planejamento era importante instrumento de governo:

Os primeiros planos na área do desenvolvimento educacional surgem na esfera federal, ainda na primeira metade da década de sessenta: o Plano de Emergência (1962), o Plano Trienal de Educação (1963/65) [...]. A maioria dos empreendimentos desta natureza parte da esfera federal para a estadual, embora existam aquelas cuja origem deva ser localizada fora da esfera da União, como é o caso do 1º Acordo MEC/USAID/SUDENE (1963-1967). (VIEIRA, 2002, p. 244).

A consequência advinda dessa transformação foi “uma excessiva centralização do ponto de vista de definição de políticas públicas e da consequente alocação de recursos, resultando dependência do Estado do Ceará às decisões gestadas no âmbito do governo central”. (VERAS apud VIEIRA, 2002, p. 244).

Ademais, como menciona esta fonte, o marco inicial do planejamento governamental no Ceará foi a primeira administração de Virgílio Távora, com seu Plano de Metas Governamentais.

mentais (PLAMEG I - 1963-1966). Talvez, em virtude dos baixíssimos níveis de escolaridade então existentes no Estado, a educação é inserida neste documento no item de “melhoria das condições de vida do homem”: “[...] em 1962, 66% da população escolar de 7 a 14 anos não tinham escola e da população atendida (240.000) 80.000 estavam na rede estadual, 125.000 na rede municipal e 35.000 na rede privada”. (p. 245).

O PLAMEG destacava algumas prioridades, tais como: ampliação das condições de acesso do alunado à escola pública primária; medidas para reequipamento e recuperação dos prédios existentes; melhoria das condições de administração, supervisão e fiscalização do ensino; suplementação de salários de professores municipais; aperfeiçoamento do corpo docente visando, também, a implantação das 5^a e 6^a séries; aumento numérico de professores mediante contratação e difusão dos planos educacionais e dos seus objetivos (VERAS apud VIEIRA, 2002).

Outro aspecto importante a ser ressaltado no primeiro governo Virgílio Távora é a reforma administrativa da pasta da educação, que teria sofrido sérios entraves quando foi fundida com a Secretaria da Saúde. Assim, a Secretaria de Educação e Cultura, ao ser reestruturada em 1963, ganhou “funções de planejamento, execução, supervisão, cooperação e assistência no âmbito do sistema estadual de ensino e das atividades programadas para incentivo às ciências, letras e artes, bem como à recreação e desportos”. (VERAS apud VIEIRA, 2002, p. 245).

O período de 1945 a 1964 é marcado por uma situação precária da educação no Estado, embora haja registro de significativo crescimento (206%) da matrícula em virtude, dentre outros fatores, da criação do terceiro turno em vários grupos escolares e aumento da construção de prédios por todo o Estado. Esta ampliação da oferta educacional ocorreu na rede particular de ensino e também na rede de educação pública. Mesmo assim, tal oferta ainda era insuficiente, pois das 379.361 matrículas, grande parte está localizada na rede pública. Seu atendimento é triplicado no decurso de quinze anos, passando

de 91.499 alunos, em 1945, para 293.873, em 1964. Desse total, 139.040 estavam matriculadas no ensino primário (VIEIRA, 2002, p. 250-251). Nesse quadro, o número de professores da rede particular era maior que o número de professores da rede pública, apesar desta ter mais alunos.

No período do Regime Militar (1964-1985), a educação cearense tendeu a seguir os planos federais, havendo uma subordinação dos Estados às decisões do Poder Central: “A centralização retorna como marca dominante da gestão da coisa pública. Aos planos federais de governo, correspondem planos estaduais”⁴. (VIEIRA, 2002, p. 283).

No primeiro governo Virgílio Távora (1963-1967), além do que já foi dito com relação ao planejamento governamental sobre educação, é necessário frisar outros aspectos relevantes. Primeiro, houve uma expansão do ensino primário: “Entre 1962 e 1966 as matrículas passam de 240.000 para 372.430, baixando o déficit de 283.000 matrículas para 181.000 [...]”. (VIEIRA, 2002, p. 283). Segundo, este crescimento foi possível devido aos investimentos adicionais do Plano Trienal da Educação (1963), do Acordo MEC/USAID/SUDENE (1963-1967) e do Salário Educação, instituído pela Lei 4.440, no governo Castelo Branco. Terceiro, esses recursos permitiram a recuperação de escolas, treinamento e capacitação de professoras primárias, e produção de material didático (VIEIRA, 2002, p. 283-284)

4 - Virgílio Távora (1963-1967): NACIONAL: Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social - Educação - diagnóstico preliminar (66) / ESTADUAL: Plano de Metas Governamentais - PLAMEG I (63-66) E 1º Acordo MEC/USAID/SUDENE (67); Plácido Castelo (1967-1971): NACIONAL: Plano Nacional de Educação / ESTADUAL: Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG (67-70); César Cals (1971-1975): NACIONAL: Plano Setorial de Educação e Cultura - PSEC (72-74) / ESTADUAL: Plano de Governo do Estado do Ceará - PLAGEC (71-74) e Plano Estadual de Educação - PEE (73-76);

- Adauto Bezerra (1975-1979): NACIONAL: II Plano Setorial de Educação e Cultura - II PSECD (75-79) / ESTADUAL: Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará - I PLANCED (75-79); Virgílio Távora (1979-1983): NACIONAL: III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto - III PSECD (80-85) / ESTADUAL: II Plano de Metas Governamentais - II PLAMEG (79-83) e Plano Estadual de Educação - II PEE (79-83); Gonzaga Mota (1983-1987): NACIONAL: III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto - III PSECD (80-85) / ESTADUAL: Plano Estadual de Desenvolvimento - PLANED (83-86) e Plano Estadual de Educação - III PEE (84-87). (VIEIRA, 2002, p. 282).

Outro elemento que marca o governo Távora desse período é um grande aumento do efetivo de servidores sem concurso, denotando uma política de clientela. Nesse âmbito, o professor primário se inseria no ensino a partir de uma relação política e não de uma relação profissional. Entretanto, “embora a política de clientela prevaleça nas contratações, a ênfase técnica dispensada ao planejamento e a concretização de prioridades registradas no plano de governo evidencia um compromisso deste governo com a melhoria da escola pública” (VIEIRA, 2002, p. 284).

Já no governo de Plácido Castelo (1967-1971), constata-se que o Plano de Ação Integrada do Governo - PLAIG (1967-1970) não prioriza o setor de educação em virtude de dificuldades orçamentárias: “[...] os recursos próprios cobrem apenas as despesas com pessoal, sendo outros gastos, como construção de salas de aula, equacionados com fundos advindos de fontes externas”. (VIEIRA, 2002, p. 284). Apesar dessas dificuldades, é fortalecida a política clientelista de contratação de pessoal.

Vieira relata também que essa gestão foi marcada por uma enorme falta de prioridade para a educação. Além do clientelismo, era expressiva a transferência de recursos públicos para a compra de vagas em escolas privadas, favorecendo colégios particulares em uma reedição de práticas adotadas por administrações anteriores.

O início do governo César Cals (1971-1975), por sua vez, coincide com o começo da fase áurea do planejamento governamental. É deste período a formulação do “I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico - IPND (1972-1974) e do Plano Setorial de Educação e Cultura - I PSEC (1972-1974). No plano local, são concebidos o Plano de Governo do Estado do Ceará - PLAGEC (1971-1974) e o Plano Estadual de Educação - PEE (1973-1976)”. (VIEIRA, 2002, p. 285). Este período é marcado, como vimos, pela submissão local ao modelo nacional. Assim:

[...] a onda de centralismo, emanada do governo federal, determina uma perda de poder da decisão estadual, no que se refere à forma de intervir em problemas específicos. Assim é que, não obstante, a partir de 1971 se intensificam relações e articulações entre o poder central e o estadual, no campo educacional, o MEC consegue impor ao Estado um modelo de administração por projetos, cuja terminologia é quase sempre a adotada no PSEC. (VERAS apud VIEIRA, 2002, p. 285).

Outros elementos presentes nessa gestão são: o alto índice de desperdício de recursos, pois elevadas despesas são realizadas em nome da capacitação de professores e aquisição de equipamentos; a reforma do ensino de 1º e 2º graus não ocasiona o aumento de vagas anunciadas; a compra de vagas ociosas à rede particular, prática presente em administrações anteriores (VIEIRA, 2002, p. 285).

Quando se inicia o governo Adauto Bezerra (1975-1979), estão em vigência o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico Social - II PND (1974-1979) e o II Plano Setorial de Educação e Cultura - II PSECD (1975-1979). No Estado, há a elaboração do I Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará - (I Plandece) (1975-1979): "Sob a égide do II PSECD, aumenta o número de instituições educacionais e financeiras junto às quais o Estado procura captar recursos externos. Tais procedimentos implicam em agilidade e versatilidade nem sempre compatíveis com a estrutura do serviço público". (VIEIRA, 2002, p. 286), o que ocasionou uma enorme pulverização de recursos.

Este governo vai conviver com um Plano Estadual de Educação em andamento, dando continuidade a projetos já iniciados. Com um aporte maior de recursos, mecanismos externos de financiamento e empréstimos internacionais, o governo Adauto Bezerra irá conseguir viabilizar e estimular oportunidades educacionais. Um desses marcos terá o apoio da inova-

ção tecnológica, a TV Educativa (TVE): “Criada no governo anterior (1974), em sintonia com prioridades do II PSECD, a instituição representa uma alternativa não convencional de suporte à expansão das oportunidades educacionais”. (VIEIRA, 2002, p. 286).

Persistem nesta gestão, contudo, vícios de administrações passadas, tais como: a concessão de recursos públicos para grandes colégios da rede privada que, “sob o argumento da necessidade de comprar equipamentos viabilizar a oferta de habilitações profissionais, acabam destinando-os para outras finalidades para”. (VIEIRA, 2002, p. 286); aumento em mais de 60% no efetivo de servidores da Secretaria de Educação através da prática da política de clientela; compra de vagas ociosas na rede de ensino particular; contratação de professores e técnicos do ensino sem concurso e “sem qualquer compromisso técnico ou critério de melhoria de qualidade do ensino, ou relação com a especialização e qualificação do servidor”. (VERAS apud VIEIRA, 2002, p. 287).

O segundo governo Virgílio Távora (1979-1983), por sua vez, coincide com a vigência do Plano Nacional de desenvolvimento Econômico e Social - III PND (1980-1984) e do III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto - III PSECD (1980-1985). No âmbito estadual, sua administração concebe o II Plano de Metas Governamentais - II PLAMEG (1979-1983) e o Plano Estadual de Educação - II PEE (1979-1983).

No II PLAMEG, diversamente do I PLAMEG, “a educação não figura como uma das prioridades governamentais. Investimentos de vulto são feitos em “atividades produtivas, geradoras de riquezas”, significando uma fase de escassez de recursos para a área”. (VIEIRA, 2002, p. 287). O PEE, por sua vez, “define um conjunto de prioridades voltadas para o apoio à escola na zona rural e ao planejamento e à administração educacional”. (VIEIRA, 2002, p. 288).

Uma marca deplorável do segundo governo de Virgílio Távora é a continuidade das contratações sem concurso. Tal prática se acirra quando o governador se afasta para se candi-

datar ao Senado: “Seu substituto, Manoel de Castro, é pródigo na realização de contratações deixando um pesado ônus financeiro para o futuro”.(VIEIRA, 2002, p. 289).

Como informa a autora (2002), o governo Gonzaga Mota (1983-1987) transcorre em uma fase de transição política: “Inicia-se ainda sob a égide do regime militar, com Figueiredo presidente, atravessando os anos da abertura. Quando o governo estadual conclui seu mandato (15/3/1987), o País já tem um governo civil, sendo a presidência ocupada por José Sarney”. Segundo a mesma fonte (p.290), “ainda estão em curso os instrumentos de planejamento concebidos na ordem militar: o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – III PND (80-84) e o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto – III PSECD (80-85)”.

A gestão Gonzaga Mota concebe o Plano Estadual de Desenvolvimento – I PLANED (1983-1986) e o Plano Estadual de Educação – III PEE (1984-1987). Este último foi elaborado com base em diversas contribuições advindas de Encontros Regionais de Educação, realizados entre 1983 e 1984. Mas “o que fica como elemento para reflexão acerca da educação no Ceará nessa fase inicial da transição (1983-1987) é, justamente, a profusão de planos que terminam por dispersar o foco da administração sobre os problemas encontrados”. (VIEIRA, 2002, p. 290).

A primeira fase do governo Gonzaga Mota é marcada por algumas iniciativas voltadas à ampliação de matrículas do ensino fundamental: desenvolvimento de projeto piloto em convênio com o MOBREAL para aumentar o atendimento a crianças analfabetas na faixa de 9 a 14 anos na zona urbana, em 1983; chamada escolar através do Projeto Vencer com vistas ao retorno de muitas crianças à escola, resultando em aumento de 170,15% de matrículas na primeira série, em 1984; aumento da matrícula nas séries iniciais da rede pública da área metropolitana, de 75.485 para 163.076 alunos (VIEIRA, 2002, p. 291). Um dos grandes méritos do governo Gonzaga Mota foi a instituição de concurso para o ingresso no serviço públi-

co estadual: “Diferentemente das gestões anteriores, entre 1984 e 1985 vários processos seletivos são realizados. Esta medida de indiscutível mérito, entretanto, não impede a “situação esdrúxula de haver excedente de pessoal, com o agravante de existir inúmeras escolas sem professores””. (VIEIRA, 2002, p. 291).

Ainda durante o período militar merecem destaque duas modalidades de ensino: o superior e o telensino. Com relação ao primeiro, é possível afirmar que uma preocupação com a expansão do ensino superior no país caracterizou o regime militar, tendência que foi seguida no âmbito estadual. Duas instituições particulares e uma estadual surgem nesse cenário: a Universidade de Fortaleza (Unifor), em 1971, a Faculdade de Filosofia da Fortaleza (Fafifor), em 1972, e a Universidade Estadual do Ceará (UECE), em 1975.

Em março de 1971, é instituída a Fundação Educacional Edson Queiroz é visando a captação de recursos para a fundação da Universidade de Fortaleza, a Unifor. Diversamente da maioria das universidades que surgem mediante aglutinação de cursos isolados já existentes, a UNIFOR nasce como uma universidade formada por quatro centros: Centro de Ciências da Natureza, Centro de Ciências Tecnológicas, Centro de Ciências Humanas e Centro de Ciências da Saúde.

Criada em dezembro de 1971 a Fafifor, foi aprovada pelo Conselho Federal de Educação (CFE) e, no ano seguinte, por Decreto Presidencial. Sua implantação e funcionamento tiveram o suporte das instalações e da biblioteca do antigo Seminário da Prainha. Foi organizada em quatro departamentos: Filosofia, Ciências Sociais, Pedagogia e Teologia, oferecendo o Curso de Filosofia e Teologia. Após funcionar por aproximadamente quinze anos, começa a ser extinta em 1987, com a transferência dos seus alunos para a UECE, e fecha suas portas em 1989.

A formalização da UECE é propiciada pela Lei 9.753 de 18 de outubro de 1973, que autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Educacional do Estado do Ceará – Fune-

duce. Com a Resolução 2, de 5 de março de 1975, do Conselho Diretor, referendada pelo Decreto 11.233, de 10 de março do mesmo ano, criou-se a Universidade Estadual do Ceará, que teve incorporada ao seu patrimônio as Unidades de Ensino Superior existentes na época: Escola de Administração do Ceará, Faculdade de Veterinária do Ceará, Escola de Serviço Social de Fortaleza, Escola de Enfermagem São Vicente de Paula, Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos, além da Televisão Educativa Canal 5. Todavia, a UECE teve sua instalação concretizada somente em 1977, ao direcionar seu âmbito de abrangência àquelas profissões mais necessárias ao desenvolvimento do Ceará, naquela época: Ciências da Saúde (Enfermagem e Nutrição); Ciências Tecnológicas (Matemática, Física, Química, Ciências Puras, Geografia e Ciências da Computação); Ciências Sociais (Administração, Ciências Contábeis, Serviço Social e Pedagogia); Ciências Humanas (Letras, Filosofia, História, Música, Instrumento-Piano e Estudos Sociais) e Ciências Agrárias (Medicina Veterinária). (In: <http://www.uece.br/uece/index.php/conheca-a-uece/historico>)

Outra modalidade de ensino que marcou o período da ditadura militar foi o telensino. Esta modalidade era uma forte tendência em várias unidades da federação e, em 1974, o Ceará implantou esta “modalidade de ensino fundamental regular via televisão”. Contudo, sua origem remonta a 1966, quando o Estado solicita ao Conselho Nacional de Educação (CONTEL) a concessão de um canal de televisão educativa: “Com o atendimento à solicitação (1970), começa-se a preparar o caminho para introduzir esta importante inovação no sistema educacional local. A TVE (Televisão Educativa) cearense chegava para ficar”. (VIEIRA, 2002, p. 297).

Na década de 1970, a opção pelo telensino foi, inicialmente, uma alternativa para o ensino no 1º grau maior (5ª a 8ª séries) diante da carência de professores habilitados, mas rapidamente conquista grande expansão, chegando a atender a mais de 43 municípios e 15.672 alunos (VIEIRA, 2002). Já em 1981, a TVE adquire características distintas das iniciais:

Como Fundação de Teleducação do Estado do Ceará (FUNTELC) desenvolve atividades de ensino regular pela TV e ensino supletivo. Como ensino regular, o atendimento ao 1º Grau atinge 44 municípios e 20.635 alunos, distribuídos entre escolas estaduais (9.100), municipais (10.575) e particulares (960). Desta clientela, mais da metade está no interior (11.980) e o restante (8.655) na capital. (VIEIRA, 2002, p. 299).

Em sua origem o telensino foi concebido como uma modalidade alternativa de atendimento educacional, mas em 1983 passa a ser uma modalidade convencional e é universalizador para alunos de 5ª a 8ª séries das escolas da rede estadual e particular.

Desde 1985, período de retorno à democracia, tivemos os seguintes governos no Estado: Gonzaga Mota (1983-1987); Tasso Jereissati (1987-1991); Ciro Gomes (1991-1994); Tasso Jereissati (1995-1999); Tasso Jereissati (1999-2002); Lúcio Alcântara (2003-2007); Cid Gomes (2007-2011); Cid Gomes (2011- atualmente). Dessas gestões, serão expostos alguns dos elementos educacionais mais marcantes relativos somente aos cinco primeiros mandatos.

Sobre o governo Gonzaga Mota (1983-1987), acontecido na fase de transição política do militarismo para a abertura democrática, e já comentado anteriormente, mencionamos ainda os seguintes fatos: a descentralização de recursos financeiros para as Delegacias Regionais de Ensino com adoção de novos mecanismos; a Secretaria de Educação procurou apoiar o fortalecimento municipal por meio de convênio com as prefeituras; os repasses de recursos passam a ser feitos diretamente para as escolas, evitando fraudes e desvios de verba (VIEIRA, 2002).

Na gestão Tasso Jereissati I (1987-1991), mediante as promessas de campanha, as expectativas de mudanças eram muitas. O Plano Setorial de Educação (1987-1990) tinha, dentre outros, os seguintes objetivos: universalização do ensino

básico, com ênfase no primeiro grau; democratização da gestão entendida como racionalização de recursos; criação de garantias jurídicas para os educadores com um plano de cargo e salários (BEZERRA apud VIEIRA, 2002). Contudo, “ao lado da elaboração do Plano, há uma chamada ampla à população conclamando à matrícula na escola pública. A esta fase, porém, se contrapõe uma outra, onde as relações de diálogo são interrompidas”. (VIEIRA, 2002, p. 345-346).

Ainda segundo a autora (2002), além da postura autoritária do governo, outro fator que explica o corte do diálogo foram as condições objetivas encontradas pela nova administração na área da educação, tais como: desordem administrativa; excesso de funcionários com baixa produtividade; uso irracional das verbas destinadas ao setor; descontrole das contas públicas; dívida estatal exorbitante; clientelismo na contratação e alocação de pessoal; centralização e falta de transparência na gestão da educação.

Diante da situação, a principal providência tomada foi a de corte de pessoal, de contratos ou de complementações dos professores, bem como “o não cumprimento do compromisso de manter o piso salarial dos professores e o respeito ao Estatuto do magistério, “promessa” registrada na “Carta de Tasso” aos professores cearenses” (VIEIRA, 2002, p. 347). Tudo isso leva os professores a exercerem forte oposição à política educacional tassista.

Após a Constituição Federal de 1988, é aprovada a Constituição Estadual do Ceará, em 1989, mas sem uma participação significativa dos educadores. O capítulo da Educação, incluído entre as Responsabilidades Culturais, Sociais e Econômicas, não tem maiores avanços. Em outras palavras, é insignificante. Algo promissor são as possibilidades anunciadas e “ensaiadas sob a vigência do segundo e terceiro governos de Tasso Jereissati: a gestão democrática e a municipalização”. (VIEIRA, 2002, p. 348).

Concluída a gestão Tasso Jereissati, assume o poder Ciro Gomes (1991-1994) e que logo no começo do seu governo

anuncia a educação como sua principal prioridade. Para tanto, convoca um grupo de técnicos para elaborar documento inicial de intenções, denominado Educação – a revolução de uma geração. Este documento parte de alguns pressupostos e estabelece três grandes linhas de ação. Os principais pressupostos foram: opção pelo ensino público; crescimento com qualidade; partir sempre da escola, do município e da região; promoção da dignidade do trabalho do professor; e somar esforços na ação educativa. As três grandes linhas de ação, por sua vez, buscavam atingir os seguintes pontos: escola pública de boa qualidade; valorização dos profissionais da educação; e racionalização e democratização da gestão do sistema de ensino. Para cada uma destas linhas de ação havia um conjunto de ações prioritárias estratégicas (VIEIRA, 2002).

Destaquem-se aqui, dentre outras, duas grandes polêmicas que marcaram o governo Ciro Gomes: a realização de Censo do Magistério e a universalização do telensino. Com relação ao Censo, o Estado pretendia diagnosticar o perfil socioeconômico dos professores da rede estadual, bem como suas áreas de domínio de conteúdos específicos de docência visando desenvolver um programa de capacitação. Contudo, o magistério viu com suspeita essa coleta de informação, pois não sabia com clareza quais eram os objetivos da Secretaria de Educação. Assim, apoio do no Sindicato Unificado de Trabalhadores em Educação (Sindiute), é promovido um boicote branco ao Censo. Todavia, apesar do Censo não ter sido utilizado como previsto inicialmente, a secretaria realizou um amplo programa de capacitação permanente de professores da rede estadual.

A segunda polêmica, relativa a universalização do telensino, refere-se à expansão acelerada e obrigatória do ensino de 5^a a 8^a séries pelo sistema de TV, em 1983. Tal iniciativa na década de 1970, foi uma alternativa de democratização da oferta escolar, e sobretudo nos lugares onde havia carência de pessoal qualificado, e se configura como resposta convencional do Governo Estadual às demandas por expansão do ensino funda-

mental⁵ (VIEIRA, 2002). As principais críticas eram referentes aos seguintes elementos: forma autoritária da universalização; despreparo docente para exercer a polivalência; rejeição dos próprios professores a essa nova função; problemas na emissão de sinal pela TV; e falta de livros e equipamentos (VIEIRA, 2002, p. 354-355).

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) do Ceará é produzido envolvendo participação de vários segmentos. E tem por diagnóstico, o seguinte quadro: falta de preparação docente para lidar com alunos portadores de dificuldades específicas de aprendizagem; carência de recursos humanos e materiais; gerência escolar inadequada; inexistência de vagas na escola pública estadual e municipal para atender a uma clientela localizada; ineficiência do sistema de acompanhamento e controle do ensino (CEARÁ. SEDUC, 1994 apud VIEIRA, 2002). Para reverter esse quadro, o plano se propunha a desenvolver algumas ações prioritárias, tais como: valorização dos profissionais do magistério; distribuição de material didático nas escolas; implantação de um sistema de acompanhamento e controle do ensino ofertado; planejamento da rede física escolar; manutenção e expansão da rede pública para que o município absorva a população em idade escolar; e, por fim, modernização administrativa (VIEIRA, 2002).

Outro aspecto da educação que representou avanço no governo Ciro foi a educação superior, coordenada agora pela Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado do Ceará (Secitece), concebida e instalada em 1993:

Neste período, a Universidade Regional do Cariri (URCA), criada pelo governo do Estado em 1986 e instalada oficialmente em

5 "O crescimento do sistema é de tal ordem que em 1990 atende a 44.542 alunos em 81 municípios. Em 1993, possui um total de 102.173 alunos [...]. Conforme estudos sobre o tema, tal medida resulta de uma decisão pessoal da secretaria de educação à época (Maria Luiza Chaves, que fora responsável por esta pasta quando da passagem de Ciro pela Prefeitura de Fortaleza, um ano antes de assumir o governo do estado) [...]. O argumento subjacente à atitude é a "necessidade de racionalização dos professores e ampliação da oferta de vagas nas séries terminais do ensino fundamental"" (VIEIRA, 2002, p. 354-355).

março de 1987, tem sua personalidade jurídica transformada em fundação (1993).

Em 1994, a Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), cuja origem remonta à Lei Municipal nº 214, de 24 de outubro de 1968, tendo incorporado a Faculdade de Filosofia D. José, da Diocese de Sobral, é reconhecida pelo Ministério da Educação e da Cultura. (VIEIRA, 2002, p. 357).

Com essas duas instituições, o Ceará passa a ter três universidades estaduais. Na ótica de Linhares citado por Vieira (2002), o surgimento das universidades estaduais se deve muito mais à “impotência política” dos governantes para “ampliar o sistema federal” no Estado do que à vontade de desenvolver um sistema de educação superior para formar quadros desse nível. Inversamente, haveria uma relação mútua de desconfiança entre a universidade pública cearense e o poder político. No entanto, para o autor mencionado, as universidades estaduais teriam um papel fundamental a desempenhar no que chama de “terceiro ciclo de modernização” do Estado, o que permitiria ao Ceará “avançar em direção de uma economia baseada na busca de inovação tecnológica e de criatividade democrática capaz de superar definitivamente os modelos neopatrimonialistas persistentes”. (LINHARES apud VIEIRA, 2002, p. 358).

Em razão das tomadas de decisões das gestões anteriores, os governos Tasso Jereissati II (1995-1999) e III (1999-2002) enfrentam grande animosidade por parte dos professores. Assim, estes governos intencionam mudanças no âmbito educacional.

Dentro do Plano de Desenvolvimento Sustentável está a proposta para a educação no segmento dos Programas Estruturantes na Área de capacitação da População:

Trata-se de um texto de declaração de intenções e de princípios. O projeto centra-se em três vertentes em torno das quais se anuncia a construção de um novo paradigma de educação no Estado: **“Todos pela**

Educação”, “Educação de Qualidade” e “Educação para Todos”. Juntos, esses três eixos compõem o slogan do segundo governo Tasso Jereissati para a área: “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”. Em linhas gerais, o Plano reconhece a escola como ponto de partida de toda ação pedagógica, propõe sua autonomia e, ao mesmo tempo, identifica na parceria com os municípios o caminho para viabilizar o regime de colaboração entre União, Estado e Municípios. (VIEIRA, 2002, p. 360). (Destques nossos).

A primeira vertente, **Todos pela Educação**, proclama que uma educação de qualidade para todos exige, acima de tudo, uma aliança entre os governantes e toda a sociedade civil, mediante parcerias e alianças. A segunda vertente, **Educação de Qualidade**, tem por preocupação central garantir a permanência na escola, priorizando a gestão democrática, o currículo, o processo de ensino-aprendizagem, a valorização docente, as questões administrativo-financeiras e a autonomia escolar. A terceira vertente, **Educação para Todos**, valoriza a alfabetização e escolarização da população de 7 a 14 anos, apoia outros graus e modalidades de ensino, busca reverter os indicadores de analfabetismo de crianças e adolescentes e promove o acesso dos que estão fora da escola (VIEIRA, 2002).

No segmento **Todos pela Educação**, firmam-se diversas parcerias por intermédio do chamado Pacto de Cooperação e a criação do Fórum da Educação, com as seguintes participações: empresários; educadores; Judiciário (na aplicação da lei e fiscalização do acesso e permanência das crianças na escola, acompanhamento da aplicação dos recursos destinados à educação); jovem empresariado (Associação dos Jovens Empresários do Ceará - AJE), instituinte do Prêmio Desempenho Escolar 1998); e as quatro universidades públicas no Estado - UFC, UECE, URCA E UVA (formação de professores da rede pública com o Programa Magister a partir de 2000) (VIEIRA).

Já no segmento **Educação de Qualidade**, são priorizadas ações de gestão educacional e de natureza técnico-pedagógica. Aqui merecem destaque: eleições de diretores; criação dos 21 Centros Regionais de Desenvolvimento de Educação (CREDEs), em substituição às antigas DEREs; implantação e consolidação de três sistemas de gestão escolar: o Sistema Permanente de Avaliação Educacional do Ceará (Spaeece, criado em 1992 e aperfeiçoado a partir de 1995); o Sistema de Acompanhamento Pedagógico (SAP, 1996); o Sistema Integrado de Gestão Educacional (SIGE), 1997); Concurso Único para Professores da Rede Pública (1997), em parceria entre o Estado e 152 municípios; o Programa Formação Continuada de Professores da Rede Pública (1999) (ROCHA, 2011); o Curso para Qualificação Profissional do Professor Leigo de Educação Infantil (1998) [...]. Dessa forma, uma redução do número de professores não habilitados.

No terceiro segmento **Educação para Todos**, merecem destaque os Censos Educacionais Comunitários, realizados em todos os municípios cearenses (1995 e 1996), com apoio do Unicef e da Secretaria da Saúde; a expansão da educação de jovens e adultos e o ensino médio via implantação de um programa de regularização de fluxo escolar de educação básica no Brasil com a metodologia do Telecurso 2000 (Projeto Tempo de Avançar) atingindo 100.604 no ensino fundamental e 39.983 no ensino médio no ano de 2000. A estes fatos e dados, Vieira (2002, p. 363) acrescenta:

Com efeito, os números revelam incremento considerável na matrícula da educação de jovens e adultos, fortemente motivada pela implantação do Tempo de Avançar ou, como é mais conhecido no ambiente escolar, TAF e TAM (Tempo de Avançar Fundamental e Tempo de Avançar Médio). Talvez ainda seja cedo para o “tempo de avaliar”, mas é oportuno registrar a existência de críticas a essa iniciativa entre professores e demais observadores interessados na tarefa educativa. Argumentos como o aligei-

ramento da formação do aluno e a precariedade das condições sob as quais tais medidas são desenvolvidas em boa parte das escolas, por certo, merecem atenção.

Para finalizar, cabe acrescentar o fato marcante da parceria financeira internacional referente à realização dessas iniciativas, para além da proposta de mobilização da comunidade. Como divulgado, houve:

considerável aporte de recursos extra orçamentários para o financiamento do ensino fundamental, advindos de empréstimos internacionais concedidos pelo Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD). O Projeto Nordeste e o FUNDESCOLA resultaram de contrato entre este organismo e o governo federal. O *Projeto Escola Novo Milênio*: educação básica de qualidade é uma iniciativa contratada pelo próprio Estado, no valor de US 150 milhões. Destes, US\$ 90 milhões referem-se ao investimento do Banco Mundial e US\$ 60 milhões à contrapartida do governo estadual. (VIEIRA, 2002, p. 369).

Estes dados são importantes porque configuram o entrelaçamento do Estado do Ceará no cenário de dominação e hegemonia burguesa na transnacionalização do capital, com a chamada “Era Tasso”, incluindo aí também o governo Ciro Gomes. A partir deste contexto histórico, “conduziram-se as reformas institucionais de modernização conservadora e estabeleceram-se relações estruturantes com os movimentos sociais e os partidos políticos, que são tanto de resistência como também de apoio a essa modernização”. (NOBRE; COSTILLA, 2011).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação cearense deve ser pensada, também, com referência tanto às circunstâncias econômicas e políticas e às consequências sociais, tanto no que a define quanto no que dela se espera. Nesse sentido, é inegável a ligação entre os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes de reprodução, bem como é inconcebível a reformulação da educação sem a transformação do quadro social. A perda dessa perspectiva de totalidade acarreta uma visão parcial da educação e de suas práticas transformadoras.

No Brasil, e muito fortemente no Ceará, a educação sempre foi um privilégio de poucos. Historicamente, o Estado demorou muito para a implementação de políticas públicas que cobrissem a educação e priorizassem seus desdobramentos e necessidades. Daí vem a compreensão da educação como uma das faces da questão social, tal como a saúde, habitação etc., pois a questão social está relacionada à produção e distribuição de riquezas, à erosão do sistema de proteção social, vulnerabilidade das relações sociais e questionamento da intervenção estatal.

REFERÊNCIAS

BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela. et al. (Org.) **Desigualdade e a questão social**. 3. ed. rev. e ampliada. São Paulo: EDUC, 2011.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poleti. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

CASTELO, Plácido Aderaldo. História do Ensino no Ceará. Monografia 22. In: **História do Ceará**. Fortaleza: Departamento de Imprensa Oficial, 1970. Coleção Instituto do Ceará.

FARIAS, Airton de. **História do Ceará**. 6. ed. rev. e ampl. Fortaleza: Armazém da Cultura, 2012.

FERNANDES, Natal Lânia Roque. **Processos identitários docentes:** percursos de vida e de trabalho no contexto do PROEJA do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará. Tese de doutorado. UFC. Fortaleza, 2012.

FERNANDES, Dorgival Gonçalves. **Alfabetização de Jovens e Adultos:** pontos críticos e desafios. 2. ed. Porto Alegre: Mediação, 2004.

MARINHO, Cristiane Maria. **Pensamento pós-moderno e educação na crise estrutural do capital.** Fortaleza: EDUECE, 2009.

NOBRE, Maria Cristina de Queiroz; COSTILLA, Lucio Fernando Oliver. **Dominação e hegemonia burguesa na transnacionalização do capital:** o Ceará na “Era Tasso” (1987/2002). Fortaleza: EdUECE, 2011.

PEREIRA, Larissa D; ALMEIDA, Ney Luiz de. (Org.). Coordenadoras da série Valeria Forti, Yolanda Guerra. **Serviço Social e educação.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. (Coletânea Nova de Serviço Social).

ROCHA, Vanda Tereza Silva da. **Gestar II Língua Portuguesa:** concepções de professores das Escolas Municipais de Fortaleza. Dissertação de Mestrado. UFC. Fortaleza: 2011.

SOUSA, Simone de; GONÇALVES, Adelaide. et al. (Orgs.). **Uma nova história do Ceará.** 4. ed. rev. e atual. Fortaleza: edições Demócrito Rocha, 2007.

VIEIRA, Padre Antônio. Relação da missão da serra de Ibiapaba. In: **Sermões.** Vol. XII. Erechim: Edelbra. 1998. Disponível em: http://www.literaturabrasileira.ufsc.br/_documents/0043-01972.html. Acesso em: 20 abr 2013.

VIEIRA, Sofia Lerche. **História da educação no Ceará:** sobre promessas, fatos e feitos. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

O ENSINO DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NA FORMAÇÃO POLICIAL MILITAR: os limites da política de segurança pública¹

Ana Karine Pessoa Cavalcante Miranda

Maria Glaucíria Mota Brasil

1 INTRODUÇÃO

O tema da profissionalização da polícia é reiteradamente aventado por estudiosos da área de segurança, formuladores de políticas públicas, autoridades do governo e segmentos importantes das organizações policiais, como um recurso capaz de orientar mudanças nas práticas e nos procedimentos dominantes da polícia brasileira, tornando-a mais eficiente, responsável e efetiva na condução da ordem e segurança públicas.

Segundo revela a formação profissional nas academias de polícia os cursos realizados vêm sendo basicamente repetidos, com poucas mudanças no eixo da formação profissional, sem que sejam examinados e avaliados quanto aos seus acertos, falhas e impactos no exercício cotidiano do trabalho policial, tendo em vista mudanças e solução dos problemas encontrados. Nesse sentido, ressaltamos que, usualmente, a ocorrência de mudanças está predominantemente sujeita à necessidade de se dar respostas imediatas às demandas por mais segurança por parte da opinião pública e de setores políticos, diante de episódios de violência e de crimes com significativa

1 As observações deste estudo se deram ao longo do projeto de pesquisa “Os limites e potencialidades da nova formação policial nas parcerias das Academias de Polícia com a Universidade no Ceará”, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (2008-2011). O esboço inicial desse trabalho foi apresentado no XV Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste (PRÉ-ALAS BRASIL), em setembro de 2012, UFPI, Teresina-PI.

repercussão na sociedade. E, na maioria das vezes, essas respostas são orientadas pelo modelo tradicional repressivo que tem caracterizado as ações das polícias brasileiras na área da segurança pública.

O governo do Ceará criou, em 2007, um programa de policiamento com feições comunitárias, denominado Ronda do Quarteirão, o qual apresenta como diferencial a proposta de proximidade com a população e a contribuição desta na prevenção da criminalidade. Com o passar do tempo, as abordagens do novo policiamento, antes respeitosas e cordiais, começaram a assemelhar-se ao policiamento tradicional, mais identificado com ações reativas e repressivas (CRUZ, 2010).

Neste contexto, coloca-se em discussão a formação profissional do policial militar e sua interface com a mediação de conflitos (por meio da análise da disciplina Eficácia pessoal e Mediação de conflitos), tomando como unidade amostral o Curso de Formação de Soldados de Fileiras da Polícia Militar do Ceará, turma do ano de 2007. Ao longo desta discussão, o relato dos Policiais Militares (PMs) – Ronda do Quarteirão – formados nessa turma, traz à tona os avanços e, sobretudo, os muitos limites de uma breve formação.

2 DESAFIOS À CONSTRUÇÃO DE UMA SEGURANÇA PÚBLICA CIDADÃ

Diante do crescimento da violência e da criminalidade que tem atingido diferentes setores da sociedade brasileira, pode ficar sem resposta a seguinte pergunta: Quais potencialidades e limites se apresentam no caminho da implementação de uma política de segurança pública voltada para a prevenção dos crimes? Segundo a pesquisa *O que pensam os profissionais da segurança pública no Brasil*, realizada pelo Ministério da Justiça (MJ) via Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvol-

vimento (PNUD), em 2009, com cerca de 10% dos profissionais da área da segurança pública do Brasil,² constatou-se que a formação policial é completamente deformada e que 95% dos casos que precisam da intervenção da Polícia Militar (PM) não são de confrontos. Mas a polícia continua a se reproduzir como se fosse um minie exército, e, não por acaso, se mantém como reserva³ do Exército brasileiro.

Para o Estado, é mais fácil punir que prevenir. Cria *Pit Bull*⁴ para morder o povo.” (Destques nossos). Esta afirmação é um trecho do depoimento concedido pelo Policial A⁵ (POG, 24 anos de profissão, ensino superior, Fortaleza-CE) que desperta à reflexão de várias questões (explícitas e implícitas) presentes no “ser e deve-ser” do *habitus*⁶ da formação dos profissionais de segurança pública do cidadão. O *habitus* compreende a capacidade de determinada estrutura social ser incorporada pelos agentes por meio de disposições para sentir, pensar e agir (BOURDIEU, 2003; BARREIRA et al., 2006).

- 2 Em virtude dos pequenos números de respondentes da Polícia Federal (PF), da Polícia Rodoviária Federal (PRF) e das Perícias independentes essas instituições não foram incluídas na amostra. Portanto, a pesquisa contou com a participação de 64.130 mil profissionais da segurança pública do País, tendo como foco as Polícias Militares (PM), as Polícias Cíveis (PC), as Guardas Cíveis Municipais, os Bombeiros Militares e os agentes penitenciários. Os peritos que integram os quadros das Polícias Cíveis foram incluídos na categoria “agentes da PC”, a qual foi criada para incorporar todos os não delegados.
- 3 Constituição Federal de 1988, Art. 144, § 6º “As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias cíveis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 jan. 2010.
- 4 O *Pit Bull* tinha uma reputação de cão leal e confiável durante as primeiras décadas do século passado. Nos últimos anos, contudo, esta imagem mudou. Em alguns países, essa raça de cães tem sido considerada violenta e merecedora de banimento em alguns países. Para piorar as coisas, os criadores mal preparados muitas vezes não treinam seus cães para uma convivência específicas com os humanos. Pelo contrário, treinam os cães para serem os mais violentos possíveis. Disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Pit_bull. Acesso em: 25 set. 2010.
- 5 Ao longo deste estudo, coletaram-se depoimentos de policiais (POG - Policiamento Ostensivo Geral/ RQ - Ronda do Quarteirão) que contribuem como interlocutores. Optamos pela não definição de uma dada área para realização da pesquisa e consequente preservação da identidade dos policiais, evitando-se possíveis exposições.
- 6 O conceito de *habitus* desenvolvido pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu objetiva pôr fim à antinomia indivíduo/sociedade dentro da sociologia estruturalista (BOURDIEU, 2003).

Nesse caso, a primeira questão é que a função policial deixa de se (formalmente) o “braço forte” do Estado que está assentado na segurança nacional (paradigma vigente na ditadura militar), e passa a ser o “braço forte no Estado Democrático de Direito”, embora esta mudança venha carregada de contradições e conflitos. Segundo, o policial ora referido, muitas vezes ao fazer cumprir a lei, continua sendo violento, já que certas leis são uma violência contra a sociedade. Terceiro, a prática dos agentes responsáveis pela Segurança Cidadã para um efetivo trabalho de caráter preventivo, democrático e dinâmico deve ser efetivada por um sujeito social, que por si mesmo já implica ética e reflexão das suas práticas. E quarto, este sujeito policial deveria refletir sobre a cultura e os valores introjetados por meio da doutrina institucional, e introduzir novos princípios necessários ao fortalecimento da ética dentro das instituições policiais, criando, deste modo, maior vínculo e identificação com a sociedade à qual serve. (CARVALHO, 2007).

Essas são questões e perspectivas que remetem à “constituição da organização policial como formadora de um ofício específico, marcado pela duplicidade: agente do exercício do monopólio da violência física legítima e, simultaneamente, agente de produção do consenso⁷.” (TAVARES DOS SANTOS, 2009, p. 71).

Diante destas, reflexões, Almeida (2010, p. 362-8) questiona: “Qual a relação dessa trama complexa e incerta das instituições e de seus indivíduos, dispostos nos espaços sociais diferenciados pelos sistemas de classificação, com o desafio das reformas nas polícias?” Ademais, indaga sobre o desafio da relação polícia e comunidade, porquanto ambas são partícipes e responsáveis pela segurança pública.

Não podemos ignorar que o policial trabalha com ambiguidades e contradições no dia a dia do seu exercício profissional – a polícia cidadã e a polícia de antigamente; superar as práticas de improvisação, em busca de uma polícia proativa e

7 Conforme expões Mota Brasil; SILVA:CRUZ, (2008), a função de mediar conflitos é inerente às atividades da polícia, uma vez que essa se insere na *fronteira dos conflitos*.

preventiva; sobrepujar a cultura autoritária (polícia/sociedade), para alçar práticas democráticas e preparar o policial para lidar com os conflitos sociais do cotidiano que podem evoluir para graves delitos. Estes são alguns dos muitos desafios, conforme menciona Almeida (2010), já incorporados historicamente no imaginário e na cultura brasileira sob fortes tensões e incertezas que contribuíram para a noção de “polícia cidadã”.

3 PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E A FORMAÇÃO DA POLÍCIA CIDADÃ: o despertar para a mediação de conflitos

A partir do ano de 2000, com a criação do I Plano Nacional de Segurança Pública (I PNSP), o Governo Federal⁸ revelou sua preocupação quanto à formação, qualificação e valorização dos profissionais da área da segurança pública, propondo ações aptas a garantir reformas substanciais nas políticas adotadas nessa área, ou seja, que refletissem na atuação das polícias estaduais e, conseqüentemente, na redução dos índices de violência e criminalidade.

No mesmo ano em que o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP)⁹ elaborou o I PNSP, a pedido do Governo Federal, também formulou um documento para orientar a formação policial, denominado *Bases Curriculares para a Formação dos Profissionais de Segurança do Cidadão*. Estas passaram a nortear as instituições responsáveis pela formação dos profissionais da área da segurança pública nos Estados, como “uma ferramenta de trabalho” auxiliadora da “homogeneização dos cursos de formação e o planejamento

8 O Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (FHC), anunciou, em 20 de junho de 2000, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), constituído por quinze (15) temas, distribuídos em quatro (4) capítulos, que preveem 124 ações.

9 No tocante à segurança pública, o fato de FHC ter sido reeleito já no primeiro turno teria facilitado as condições político-institucionais para reverter o débito herdado do primeiro mandato. Nesse sentido, reunindo especialistas, consultores, estudiosos, pesquisadores e operadores do sistema de segurança pública, o Ministério da Justiça apresentou, em 2000, o I Plano Nacional de Segurança Pública (I PNSP).

curricular”. (BRASIL, 2000, p. 6). Com as Bases Curriculares já era possível observar a inserção de algumas disciplinas de fundamentação humana, como Direitos Humanos, Ética e Cidadania, Sociologia do Crime e da Violência, etc.

Em 2002, o II Programa Nacional de Direitos Humanos (II PNDH) também assinalava a importância de acrescentar à formação das academias de polícia, conteúdos específicos de direitos humanos. Essa preocupação se fez presente na redação do II PNDH, que ressaltava a necessidade de mudanças no currículo nacional de formação dos operadores de segurança, acrescentando-lhe disciplinas de cunho social e humano. Nessa área o II PNDH (2002) tinha como objetivo:

Estimular o aperfeiçoamento dos critérios para seleção e capacitação de policiais e implantar, nas Academias de Polícia, programas de educação e formação em direitos humanos, em parceria com entidades não-governamentais.

Incluir no currículo dos cursos de formação de policiais módulos específicos sobre direitos humanos, gênero e raça, gerenciamento de crises, técnicas de investigação, técnicas não-letais de intervenção policial e mediação de conflitos.

Dois anos após a elaboração do II PNDH, já no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), o Estado brasileiro resolve fazer uma revisão no modelo de orientação que estava sendo dado à segurança pública. Dessa maneira, em 2003, é implantado um novo Plano Nacional de Segurança Pública, denominado Projeto Segurança Pública para o Brasil, o qual foi recebido com respeito pela população, até mesmo por seus adversários políticos, pois era nítido o reconhecimento obtido ante o fracasso das políticas de segurança truculentas, responsáveis pela degradação das instituições policiais ao propor mudanças na constituição de uma “nova polícia” para a sociedade brasileira. É o início de uma nova maneira de se pensar e fazer segurança pública no Brasil.

O Projeto Segurança Pública para o Brasil (2003) estabelece como “nova polícia” aquela orientada por uma nova abordagem, com um novo tipo de sujeito na sua gestão. A nova aliança entre sociedade e Estado exige profundas mudanças na polícia (valores fundamentais, identidade institucional, cultura profissional e padrão de comportamento), com vistas à construção de um projeto sustentável de paz.

Nesse contexto, a qualificação e a formação dos profissionais da área da segurança pública passam a ser realizadas em outras bases, ou seja, em bases orientadas pela ética, cidadania e educação em direitos humanos. Aqui, a busca por parcerias com as universidades e outras instituições educacionais torna-se o maior diferencial dessa nova proposta de educação policial.

Como o Projeto Segurança Pública para o Brasil (2003b) orientava a aproximação das academias de polícia com as universidades, viu-se a necessidade da constituição de um novo referencial nacional para a formação em segurança pública. No mesmo ano é desenvolvida a *Matriz Curricular Nacional para a Formação em Segurança Pública* (Brasil, 2003a), que irá propor novos instrumentos para nortear a formação das forças de segurança.

Em sua primeira versão a Matriz Curricular Nacional (MCN) foi apresentada em 2003 num amplo encontro nacional sobre segurança pública. Dois anos mais tarde, em 2005, a MCN sofreu sua primeira revisão e passou a ser denominada de Matriz Curricular em Movimento (MCM), agregando mais dois documentos: Diretrizes pedagógicas para as atividades formativas dos profissionais da área de segurança pública e malha curricular¹⁰.

10 Com o objetivo de subsidiar o trabalho dos gestores, técnicos e docentes que atuam no planejamento e na execução das ações formativas da segurança pública, foi elaborado, no período de 2004 a 2006, por meio de grupos de trabalho compostos por profissionais da área, um guia didático-metodológico denominado *Matriz Curricular em Movimento*. Nesse documento, encontram-se as seguintes orientações: Diretrizes Pedagógicas - Esse documento traz orientações político-didáticas sobre organização, planejamento e ensino das atividades de formação da área de Segurança Pública. É importante destacarmos que o documento faz referência ao conceito de integração trabalhado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública

Mesmo com o desenvolvimento desses mecanismos para nortear a formação dos agentes de segurança pública, não é possível observar disciplinas voltadas à temática de mediação de conflitos. Geralmente, ela está inserida em algum conteúdo a ser ministrado por outra disciplina. No caso das Bases Curriculares (2000), a mediação de conflitos pode ser encontrada na disciplina Processo de Tomada de Decisão aplicada e na Malha Curricular (2006) em Fundamentos da Gerência Integrada em Situações de Crises e Desastres, porém, em ambas, é proposta de maneira muito incipiente.

Contudo, paralelamente às mudanças que ocorriam na Matriz Curricular Nacional, até o ano de 2006, foram capacitados, em todo o Brasil, 661¹¹ agentes de segurança pública em cursos de mediação e resolução pacífica de conflitos, de acordo com estatísticas da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp)/Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP).

Em 2007, já no segundo mandato do governo Lula (2007-2010), as ações para a qualificação dos profissionais da área da segurança pública permaneceram. Nesse mesmo ano, é desenvolvido pelo Ministério da Justiça o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que marca uma iniciativa inédita no enfrentamento da criminalidade no

na área da formação, recomenda a criação de uma Coordenação (ou outra denominação) de Ensino, única e integrada, com a responsabilidade de planejar, executar e acompanhar as ações de formação a serem realizadas pelo Estado e sugere a adoção de um núcleo comum de disciplinas (Malha Curricular); Malha Curricular - Esse documento apresenta uma estrutura curricular (produzida coletivamente), constituída por um núcleo comum, composto de disciplinas reunidas pelas áreas temáticas da Matriz Curricular Nacional. Para a elaboração desse documento, foram consideradas as especificações dos quadros de profissionais da área de Segurança Pública descritos na Classificação Brasileira de Ocupações do Ministério do Trabalho; Ementas das disciplinas - Considerando a malha curricular e as especificações da Classificação Brasileira de Ocupações do Ministério do Trabalho, foram elaboradas as ementas das disciplinas que, além dos objetivos específicos, estratégias de ensino e orientação para avaliação, apresentam um mapa de competências para cada componente curricular (BRASIL, 2006).

- 11 Estatísticas da capacitação dos agentes de segurança pública em cursos de mediação e resolução pacífica de conflitos. Você sabia? (cedido pela Renaesp/SENASP). Disponível em: <http://www.segurancacidade.org.br/index.php?option=com_musibox&task=view&Itemid=250&catid=147&id=7>. Acesso em 10 ago. 2010.

País. O programa articula políticas de segurança com ações sociais; prioriza a prevenção e busca atingir as causas que levam à violência, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública.

Nesse sentido, o Ministério da Justiça (MJ), por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ), propõe ações denominadas de Redes de Mediação, pretendendo prover a estruturação de um processo de formação à pacificação social no âmbito das lides “judicializadas ou não” com cursos de aperfeiçoamento sobre a ferramenta da mediação e outras ações, a fim de construir um novo paradigma cultural. Essas ações consistem em uma forma de contribuição do Poder Executivo como incentivador, articulador ou mesmo implementador do desenvolvimento da cultura da paz e dos direitos humanos, com a promoção, sensibilização e capacitação de membros das comunidades e das instituições de segurança pública para a importância das soluções negociadas e não-adversárias de conflitos com ênfase na mediação.

Em corroboração a essa mesma proposta, de acordo com o MJ, foram implementados cursos para formação de profissionais da área de segurança pública voltados para o policiamento comunitário com a teleologia da educação em direitos humanos¹² e, da mediação de conflitos. O curso denominado Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária,¹³ introduzido na Matriz Curricular Nacional para a Polícia Comunitária, passou, assim, a orientar policiais e guardas municipais no uso

[...] das técnicas de ADRs¹⁴ em seus atendi-

12 A educação em direitos humanos para agentes de segurança pública vem se fortalecendo desde 1999, com a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos. O último Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3), elaborado através do Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2009, em seu eixo articulador 5, voltado à Educação e Cultura em Direitos Humanos, traz uma diretriz focada na promoção da educação em direitos humanos para os servidores públicos, que dentre seus objetivos estratégicos está a formação adequada e qualificada dos profissionais de segurança pública.

13 Nomeado pela Portaria SENASP, nº 14, de 26/04/06, publicado no *Diário Oficial da União* de 8/5/6. Para mais aprofundamento sobre o tema, ver matéria sobre o assunto. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJE9CFF814ITEMID006F145729274CFB9C3800A06505110PTBRNN.html>. Acesso em: 7 jul. 2010.

14 Os meios de resolução pacífica de conflitos são, muitas vezes, nominados “meios

mentos diários em conflitos interpessoais, fazendo encaminhamentos focalizados, por exemplo, para núcleos de mediação técnico-comunitária. E, destacados especificamente para tanto, compõem o atendimento como mediadores em núcleos de mediação, atentando para o fato de **que mediador é mediador, policial é policial.** (BRASIL, 2007, p. 352) (Destaques nossos).

Com base nessa nova proposta de política de segurança, em 2008, o governo federal¹⁵ lança uma versão modificada e ampliada da Matriz Curricular Nacional para ações formativas dos profissionais da área de Segurança Pública, na qual se podem verificar alterações nas cargas-horárias das disciplinas, sendo dado maior enfoque às disciplinas voltadas à resolução pacífica de conflitos, à valorização profissional, à saúde do trabalhador, à ética e aos direitos humanos.

A dinâmica dos eixos articuladores e as áreas temáticas continuam presentes na MCN (2008),¹⁶ mas com duas modificações: (i) inserção da malha curricular ao documento, com o acréscimo de mais duas disciplinas que reforçam os objetivos do Pronasci. São elas: Mobilização Comunitária e Prevenção, Mediação e Resolução de Conflitos; e (ii) nova redação para o item “orientações metodológicas”, esclarecendo o conceito de competências e como estas devem ser desenvolvidas em face de situações-problemas e de uma metodologia focada no processo de reflexão na ação.

A partir desse momento, a temática mediação de conflitos passa a ser ministrada como uma disciplina autônoma, denominada Prevenção, Mediação e Resolução de Conflitos, e

de solução alternativa de disputas” ou ADRs (Alternative Dispute Resolution). São eles: negociação, mediação, conciliação e arbitragem.

15 Período do segundo mandato do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010).

16 Esta nova versão da MNC (2008), discutida e reelaborada no grupo de trabalho, foi difundida em quatorze Estados que participaram das oficinas promovidas, em que, na oportunidade, também relataram os trabalhos realizados no tocante à implantação ou consolidação da matriz. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJPOETGKSPGJRPGKS0J0088589HSMMTT.html>>. Acesso em: 7 fev. 2010.

inserida na Área Temática IV (Modalidades de Gestão de Conflitos e Eventos Críticos) da MCN (2008), com uma carga horária de 4% do total da carga horária do Curso de Formação, pois o objetivo é criar condições para que o profissional da área de Segurança Pública possa identificar situações de conflito e buscar alternativas conjuntas de solução; desenvolver e exercitar habilidades para utilizar as técnicas que auxiliem na mediação de conflito em conjunto com a comunidade; fortalecer atitudes para reconhecer que os meios de resolução pacífica de conflitos contribuem para a cidadania e para a transformação e contenção da escalada dos conflitos interpessoais em sua origem (a comunidade), evitando sua eclosão em episódios de violência e de crime e, por fim, reconhecer que os profissionais da área de segurança pública desempenham um papel importante nas ações de prevenção, mediação e resolução de conflito. (BRASIL, 2008).

A mediação de conflitos passa a ser reconhecida como um conteúdo indispensável à formação policial, pois fomenta uma efetiva práxis cidadã e democrática ao facilita a administração de controvérsias por meio do diálogo inclusivo com vistas à promoção da cultura de paz.

4 O ENSINO DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS NO CURSO DE FORMAÇÃO DOS POLICIAIS MILITARES NO CEARÁ: o curso de formação de soldados de fileiras de 2007

A opção de analisar mais detalhadamente este Curso de Formação em específico se deu por ter sido o primeiro a preparar soldados orientados por uma “filosofia de policiamento comunitário”,¹⁷ que passou a exigir uma “abordagem diferenciada”¹⁸ com a população, momento em que o conhecimento da teoria e das técnicas de mediação de conflitos aliado a outras

17 Rosenbaum (2002), Bayler e Skolnick (2002); Skogan, (2002).

18 Remete-se “abordagem diferenciada” à reflexão de Begochea, Jorge Luiz Paz et al. (2004).

temáticas transversais¹⁹ (psicologia, filosofia, sociologia, direitos humanos, ética etc.) se fazem importantes e necessárias, na perspectiva de uma segurança cidadã que deve atuar mais na prevenção, na administração dos conflitos sociais, do que na repressão.

Apresentando-se como uma meta a ser cumprida pelo Programa “Ronda”, a inserção da disciplina Mediação de conflitos na grade curricular do Curso de formação dos aspirantes a policiais, revela a tendência inicial de implementação de uma proposta de polícia voltada para a prevenção primária, ou seja, “o problema da criminalidade é tratado em sua raiz”. (SABADELL, 2003, p. 11).

Na Malha Curricular (2006) não consta essa disciplina, apesar de já apresentar como área temática (IV) Modalidades de Gestão de Conflitos e Eventos Críticos, correspondendo à disciplina Fundamentos da Gerência Integrada em Situações de Crises e Desastres, em que um dos seus objetivos é desenvolver no profissional a capacidade de avaliar situações de risco a partir de cenários de forma a intervir em eventos adversos.

Diante disso, como verificamos, ao iniciar a análise do conteúdo da disciplina denominada Eficácia Pessoal e Mediação de Conflitos (ministrada no Curso de Formação de Soldados de Fileiras em 2007), esta não traz ementa²⁰ anexada à apostila. Desse modo, impossibilita a compreensão do que é tratado na apostila, quais os objetivos previstos, como está dividido o conteúdo programático, a metodologia de ensino-aprendizagem que será utilizada, a forma de avaliação e os referencias bibliográficos utilizados.

A apostila está dividida em dezenove capítulos, porém, em uma análise mais aprofundada, conforme evidenciamos, ela está dividida em dois módulos – o de Eficácia Pessoal e o

19 As temáticas transversais expressam conceitos e valores fundamentais à democracia e à cidadania, e correspondem a questões importantes e urgentes a serem colocadas em debate, pois aparecem sob diversas formas na vida cotidiana e exigem um fazer novo, que os profissionais da segurança pública precisam, em conjunto, criar.

20 A ementa é uma descrição discursiva que resume o conteúdo conceitual ou conceitual-procedimental em uma disciplina.

de Mediação de Conflitos – cada um com suas subunidades. Até o capítulo sete são tratados textos mais voltados para a eficácia pessoal, ainda que não estejam tão claros sobre isso. São textos precários, sem nenhum embasamento teórico-científico, sem referências e sem um objetivo bem delimitado acerca do que se pretende compreender. São eles: I) Visão Sistêmica; II) A Fixação em Eventos; III) O Inimigo está lá fora; IV) Quanto mais você insiste, mais o sistema resiste; V) Causa e Efeito estão distantes no tempo e no espaço; VI) Tempo de Espera: quando as coisas acontecem, finalmente; VII) Fatos, Crenças e Armadilhas. Consoante observamos, os referidos textos, além de trabalhar temas inerentes à literatura que orienta as práticas de combate ao inimigo externo, como as Forças Armadas, usam a gramática da autoajuda.

Do capítulo oitavo até o dezenove, a apostila aborda conceitos e procedimentos para orientar o profissional da segurança pública sobre como lidar em momentos de riscos, ameaças e resistências (remete a uma abordagem direcionada ao gerenciamento de crises). Os capítulos são os seguintes: VIII) Uma ampla visão do conflito; IX) Sensibilidade: exercitando os sentidos; X) Maestria pessoal, estabelecer e *manter rapport*; XI) Lidando com a resistência; XII) Padrões de metamodelos; XIII) A magia da linguagem; XIV) Gerenciamento de crises; XV) Classificação dos grupos de risco ou ameaças e níveis de resposta; XVI) Fases da confrontação; XVII) A resposta imediata; XVIII) Elementos operacionais essenciais; XIX) Negociação e síndrome de Estocolmo. Dessa maneira, o tema da mediação de conflitos passa ao largo da proposta anunciada pelo curso.

Embora a disciplina se apresente muito densa, na apostila pode ser percebido que seu objetivo é desenvolver no profissional em formação a habilidade para identificar, analisar e solucionar eventos críticos, bem como, trabalhar a capacidade para enfrentar situações de crise, por meio do conhecimento de alternativas táticas e aspectos legais. Como na apostila não consta a ementa, fica inviável verificar: a descrição detalhada das competências que se pretende desenvolver nos discentes, e

se a proposta da disciplina coincide com o conteúdo constante no material de apoio.

Outro ponto observado na fala de alguns policiais entrevistados foi quanto à necessidade de uma carga horária mais ampla e habilidade do docente no domínio do conteúdo da disciplina:

Poderiam dar mais ênfase nessa disciplina (Mediação de Conflitos) nos quesitos carga horária, professor e material. Não existia prioridade para ela, aprendi mais a marchar e a dizer sim senhor que outras coisas na formação. Já no trabalho, era o que mais precisava, até mesmo porque eu comandava a viatura e tinha que escutar o povo. Um dos que trabalhava comigo mal queria conversar. (Policial D, RQ, CFSdF 2007, três anos de profissão, Fortaleza-CE)

Acho que essa disciplina (Mediação de conflitos) estava conjugada com outra, não lembro bem, mas existiu. Não foi algo aprofundado, teve no máximo vinte horas, a apostila nem me lembro como era, até mesmo não dava tempo ler toda, não por ser grande, mas devido o curso ter sido intenso. O professor também não tinha tanta habilidade com a questão, não me lembro bem de detalhes. (Destques nossos) (Policial C, RQ, CFSdF 2007, três anos de profissão, Fortaleza-CE).

Este relato aconteceu em razão do direcionamento dado à disciplina pelo docente. Uma disciplina como Mediação de Conflitos acabou sendo ministrada sem passar a real importância para o exercício cotidiano da atividade policial, como podemos verificar no seguinte depoimento: “Nunca imaginei que fosse uma das disciplinas que eu iria utilizar com tanta frequência no dia a dia”. (Policial B, RQ, CFSdF 2007, três anos de profissão, Fortaleza-CE).

Enfim, tal análise traz à tona inquietações sobre a organização e avaliação metodológica dos cursos de formação dos

profissionais de segurança pública, porquanto as disciplinas que compõem a grade curricular dos referidos cursos devem se pautar nas orientações previstas na Matriz Curricular Nacional vigente, focadas na garantia do aperfeiçoamento do processo ensino-aprendizagem, na contextualização e aplicação situacional dos conteúdos apresentados.

5 ALGUMAS REFLEXÕES E CONSIDERAÇÕES

Novas propostas, como a polícia da “boa vizinhança” e a mediação de conflitos, surgem em consonância com as exigências da sociedade contemporânea, pautadas pelas questões políticas e sociais que estão postas como desafios às práticas policiais na democracia, mas encontram instituições, classes, grupos e sujeitos com visões ainda resistentes, em processo de mudança paradigmática.²¹

Além da formação, outros obstáculos impõem limites e resistências aos PMs para aderir à proposta da mediação. A ideologia profissional da Polícia Militar, a relação superior/subordinado e a cultura corporativa do policial militar são reveladoras da estagnação da instituição Polícia Militar e de como esta resiste às mudanças.

Sou um PM antigo, na minha época se resolvia era batendo, não existia conversa. Mediação não existia no vocabulário dos PMs. O PM de menor patente precisa ter como exemplo de mediador o seu superior, coisa que não existe na PM. (Policial A, POG, 24 anos de profissão, Fortaleza-CE)

Para Soares (2007), novas políticas de segurança pública encontram dificuldades diante do apego à tradição e dos estreitos espaços para a inovação. Como informa o autor há, nessa área, uma resistência incomum à inovação, que, por si, é parte do problema a ser enfrentado.

21 Ver Muniz, J. et al. (1997).

Segundo consta em estudos realizados por Bayley e Skolnick (2002, p. 223), sobre as inovações introduzidas no policiamento de alguns países, que os maiores obstáculos estão nas próprias organizações policiais, uma vez que “toda e qualquer organização resiste a mudanças, mas é difícil imaginar uma mais resistente do que a polícia”. Essa é uma realidade também presente nas forças policiais brasileiras. Em virtude da cultura corporativa destas, pouco afeita às mudanças, sentem dificuldade em aceitar que as estruturas das forças policiais precisam ser renovadas (BRETAS; BRASIL, 2009). A explicação, de acordo com Rolim (2007), é que o atual modelo das polícias brasileiras acaba por permitir a prevalência de interesses particulares e de grupos no interior das suas estruturas de poder, que são [...] articulados ilegalmente e mesmo em estreita colaboração com grupos criminais que tenham fincado raízes nas instituições policiais. Reformas, então, também ameaçam práticas altamente lucrativas já acomodadas na instituição, e que beneficiam parte das elites policiais.

As instituições de segurança pública responsáveis pelo planejamento, execução e avaliação da formação na área da segurança pública deveriam compartilhar o momento de (re)pensar os investimentos e o desenvolvimento das ações formativas necessárias e fundamentais para a qualificação e o aprimoramento dos resultados das instituições que compõem o Sistema de Segurança Pública em face dos desafios e das demandas da sociedade. Atualmente, vive-se num contexto socioeconômico e político demarcado por crises institucionais e sociais nos seus variados âmbitos. Em decorrência disso, a responsabilização da ocorrência de inúmeros conflitos que se aglutinam é direcionada especialmente para os poderes públicos de um modo geral. O tema da criminalidade torna-se recorrente nos assuntos cotidianos em virtude dos crescentes índices de violência na sociedade brasileira. Nesse cenário de crises, busca-se a efetiva implementação de formas de administração pacífica de conflitos, em contraponto à tentativa, muitas vezes frustrada, de resolução por parte do Estado, por meio de medidas repressivas

e excludentes dos conflitos para conter a insegurança causada pela violência. Ações muitas vezes equivocadas que estão exigindo mudanças nas práticas tradicionais puramente reativas das polícias brasileiras.

É importante ressaltar que a proposta de mudança na formação policial militar no Estado do Ceará, considerando a inclusão da disciplina Eficácia Pessoal e Mediação de Conflitos no CFSdF/07, significou um avanço, apresentando-se como um ensaio inicial para os cursos de formação que estariam por vir, pois teve pretensões de mudar o pensar e o fazer policial na política de segurança pública estadual. Embora reconheçamos a necessidade da construção de uma polícia cidadã, voltada para uso de metodologias preventivas de contenção da criminalidade, aliadas à proposta de implementação de uma disciplina de mediação no Curso de Formação dos Soldados da Polícia Militar do Ceará, os objetivos não foram atingidos como podemos constatar nas análises dos depoimentos registrados neste capítulo.

Nesse sentido, a mediação de conflitos apresenta-se como um dos conteúdos indispensáveis às ações formativas policiais, que devem estar alinhados ao conjunto de competências cognitivas, operativas e atitudinais dos profissionais de segurança pública, pois a mediação presente na formação policial pode contribuir para bem administrar conflitos sociais e para restaurar as relações existentes na comunidade, dando um caráter de cidadania ativa ao tratamento dos conflitos.

Nesse mesmo contexto, há de recordarmos que a redemocratização do Brasil não significou a democratização das suas forças policiais. Os sucessivos governos que se revezaram no poder pós-ditadura militar (1964-1984) mantiveram intocada a autonomia de funcionamento desses dispositivos, como se eles fossem estruturas neutras e prontas a servir à democracia.

Como consequência desse recuo político, as mudanças propostas para as forças policiais brasileiras sempre foram impulsionadas pelas crises na área da segurança pública, e funcionaram e continuam a funcionar, principalmente, como

respostas dos governos aos reclamos da sociedade civil organizada, acrescidas das denúncias dos organismos nacionais e internacionais de direitos humanos.

Por fim, é urgente (re)pensar a intencionalidade das atividades formativas das polícias, pois o investimento e a valorização profissional tornam-se imprescindíveis para atender às demandas que estão colocadas para esses dispositivos de poder, no contexto das políticas públicas de segurança e, ao mesmo tempo, superar os desafios para se inovar na prática da justiça inclusiva ante as dinâmicas das questões sociais e dos conflitos societários, e assim, contribuir para as mudanças tão necessárias nas estruturas e poder das organizações de segurança pública no Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Rosemary de Oliveira. **Cidadania e policiamento comunitário**. Segurança Violência e Direito. Fascículo 09. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 2007. Disponível em <http://www.dailymotion.com/video/x3f17x_seguranca-violencia-e-direito-09> Acesso em 12 mar. 2010.

_____. Segurança pública, polícia, comunidade: indivíduos e instituições (cap. 16). In: BARREIRA, César. (Org.) **Violência e conflitos sociais**: trajetórias de pesquisa. Campinas, SP: Pontes Editores, 2010.

BARREIRA, Irllys Alencar F. et al. (Org.). Teorias Sociológicas Contemporâneas: Elias, Foucault e Bourdieu. Fortaleza: Edições UFC, 2006.

BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. **Nova polícia: inovações na polícia de seis cidades norte-americanas**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: EdUSP, 2002. (Série Polícia e Sociedade, n. 2).

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Sistema de Justiça Criminal em Belo Horizonte: diagnóstico e perspectivas. **Revista Pensar BH – Políticas Sociais**. nº. 21, 2008.

BEGOCHEA, Jorge Luiz Paz et al. **A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã**. São Paulo em perspectiva, 2004, 18(1): 119-131.

BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2003.

BRASIL, M. G. M. **A segurança pública no “Governo das Mudanças”**: moralização, modernização e participação. São Paulo, 2000. 325p. Tese (Doutorado em Serviço Social). Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 64.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Bases Curriculares para a Formação dos Profissionais da Área de Segurança do Cidadão**. Brasília: MJ, 2000.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Matriz Curricular Nacional para a Formação em Segurança Pública**. Brasília: MJ, 2003a.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Projeto Segurança Pública para o Brasil**. Brasília: MJ, 2003b.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Matriz Curricular em Movimento, Diretrizes Pedagógicas e Malha Curricular**. Brasília: MJ, 2006.

_____. Ministério da Justiça. **Relatório de Atividades da Implantação do Sistema Único de Segurança Pública 2003-2006**. Brasília, Ministério da Justiça/SENASP, 2007.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Matriz Curricular Nacional para Ações Formativas dos Profissionais da Área de Segurança**. Brasília: Ministério da Justiça, 2008.

BRETAS, Marcos Luiz; BRASIL, Maria Glaucéria Mota. **Experiências de policiamento e práticas policiais: um estudo de Fortaleza**. In: 33º Encontro Anual da Anpocs: Fortaleza, 2009. Disponível em: <http://www.acftevento.com.br/anpocs/incricao/resumo/0001/TC1625-1.pdf>. Acesso em 7 out. 2010.

CARVALHO, Ellen Márcia Lopes Santos de. **Mediação de conflitos em um Distrito Policial: uma estratégia preventiva de polícia comunitária**. Belo Horizonte, Escola Superior Dom Helder Câmara, 2007. 59p. Monografia (Pós-Graduação *lato sensu* em Segurança Pública e Direitos Humanos). Escola Superior Dom Helder Câmara, 2007.

CEARÁ. Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social. **Projeto Ronda do Quarteirão**, 2007.

CRUZ, Lara Abreu. **O tradicional e o moderno da formação do Policial Militar**: uma análise do Curso de Formação de Soldados do Ronda do Quarteirão. Monografia (Graduação em Serviço Social). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – MJ. **SENASP investe em capacitação de polícia comunitária**. 2007. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/>> Acesso em: 07 jul. 2010.

MOTA BRASIL, M. G.; LIMA, V. F.; CRUZ, L. A. Potencialidades e Limites da Formação Policial: a experiência do Ceará nas parcerias da Universidade com a Academia da Polícia Militar. **Relatório Final da Pesquisa Violência Urbana, Polícias Militares Estaduais e Políticas Públicas de Segurança – FINEP/VIPOSEG (2006-2008)**. Fortaleza, Ceará, 2009.

MUNIZ, J. et al. Resistências e Dificuldades de um Programa de Policiamento Comunitário. In: **Tempo Social, Rev. Sociologia USP**, vol. 9, n. 1, São Paulo, 1997, p. 197-213.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, Inglaterra: University of Oxford, Center for Brazilian Studies, 2007.

SABADELL, Ana Lucia. O conceito ampliado da segurança pública e a segurança das mulheres no debate alemão. In: **A violência multifacetada: estudos sobre a violência e a segurança pública**. César Barros Leal e Heitor Piedade Júnior, organizadores. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O discurso e o poder**. Porto Alegre: Editora Edipro, 2000a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**. Porto Alegre: Editora Edipro, 2000b.

SOARES, L. E. A Política Nacional de Segurança Pública: histórico, dilemas e desafios. In: **Revista Estudos Avançados**. V.20. 2007, p. 77-97.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. **Violências e conflitualidades**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2009.

SOBRE OS/AS AUTORES/AS

ALANO DO CARMO MACÊDO

Possui graduação em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará. É especialista em Saúde Pública pela Universidade Estadual do Ceará; especialista em Serviço Social, Políticas Públicas e Direitos Sociais pela Universidade Estadual do Ceará. Mestrando em Serviço Social, Trabalho e Questão Social pela Universidade Estadual do Ceará. Atualmente é assistente social do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Membro do GT de Previdência Social e da Comissão de Orientação e Fiscalização (COFI) no Conselho Regional de Serviço Social - 3ª Região (CE). Pesquisador do Grupo Políticas de Seguridade Social, Movimentos Sociais e Trabalho do Serviço Social/Universidade Estadual do Ceará (CNPq).

E-mail: alanomacedo@gmail.com

ANA KARINE PESSOA CAVALCANTE MIRANDA

Professora da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), advogada, Mestre em Políticas Públicas e Sociedade (UECE) e Pesquisadora do Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética (LABVIDA/UECE).

E-mail: anakarinepcm@hotmail.com

AURINEIDA MARIA CUNHA

Assistente Social. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará. Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora do Curso de Serviço social da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Coordenadora do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social (UECE). Coordenadora do Laboratório de Pesquisas e Estudos em Serviço Social (LAPESS). Líder do Grupo, Estado, Questão Social e Serviço Social. Coordenadora do Grupo de Estudo “Questão Urbana e Questão Social”. Linhas de pesquisa: Estado, Questão Social e Serviço Social, Serviço Social, Trabalho e Políticas Sociais.

E-mail: aurineidacunha@uol.com.br

ANDREA BEZERRA CRISPIM

Mestre e doutoranda em Geografia (UECE). Professora substituta da UECE. Pesquisadora do Laboratório de Geomorfologia e Estudos Geoambientais (LAGEO).

E-mail: crispimab@gmail.com

CARLOS EDUARDO ESMERALDO FILHO

Psicólogo pela Universidade Federal do Ceará. Mestre em saúde pública pela Universidade Estadual do Ceará. Professor do curso de Psicologia da Faculdade Nordeste. Linha de pesquisa: Saúde coletiva e Políticas sociais, Psicologia Social e comunidades.

E-mail: cefilho@gmail.com

CAROLINA CARNEIRO MAGALHÃES.

Possui graduação em Geografia - Licenciatura pela Universidade Federal do Ceará . Atualmente é estudante de mestrado em Geografia da Universidade Federal do Ceará, na área de dinâmica territorial e ambiental, tendo como linha de pesquisa estudo socioambiental da zona costeira. É integrante do Laboratório de Geoecologia da Paisagem e Planejamento Ambiental. Tem experiência na área de Geografia Física, com ênfase nos seguintes temas: meio ambiente, educação ambiental, dinâmica litorânea e impactos socioambientais.

E-mail: krol_carneiro@yahoo.com.br

CRISTIANE MARIA MARINHO

Mestra em Filosofia (UFPb); Doutora em Educação (UFC); Pós-doutora em Filosofia da Educação (UNICAMP); Professora de Filosofia da UECE – Curso de Filosofia e Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social; Coordenadora do Grupo de Estudos Foucaultianos (GEF).

E-mail: c-marinho2004@ig.com.br

DIANA VANESSA PEREIRA

Assistente Social, aluna do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social pela Universidade Estadual do Ceará e bolsista da Fundação Cearense de Apoio e Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP).

E-mail: diananessa@yahoo.com.br.

EPITÁCIO MACÁRIO MOURA

Mestre e Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará (UFC); Coordenador do Centro de Estudos do Trabalho e Ontologia do Ser Social (CETROS); Professor Adjunto na área de Economia Política da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Professor do Mestrado Acadêmico em Serviço Social (MASS/UECE).

E-mail: epitacio.macario@uece.br

ERLÊNIA SOBRAL DO VALLE

Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco, Mestre em Educação pela Universidade Federal do Ceará e Professora do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará (UECE).

E-mail: erlenia@yahoo.com.br.

FREDERICO JORGE FERREIRA COSTA

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Ceará, Professor do Curso de Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da Universidade Estadual do Ceará.

E-mail: frederico.costa@uece.br.

FRANCISCA REJANE BEZERRA ANDRADE

Profa. Dra. do Curso de Serviço Social, do Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade e do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da Universidade Estadual do Ceará.

E-mail: rejanemarkert@yahoo.com.br

GRAYCEANE GOMES DA SILVA

Bacharel em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFC. Pesquisadora do Grupo de Estudos em Políticas Públicas e Exclusão Social (GEPPEES).

E-mail: grayceane@ig.com.br

IRMA MARTINS MORONI DA SILVEIRA

Assistente social; mestra em Educação; doutora em Serviço Social (UFPE); coordenadora do Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social (LASSOSS); professora adjunta da Universidade Estadual do Ceará.

E-mail: irmoroni@gmail.com

JONAS AUGUSTO DA SILVA FREITAS

Bacharel em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará, e mestrando em Serviço Social, Questão Social e Trabalho, também pela Universidade Estadual do Ceará. Possui experiência na Questão Urbana com ênfase nos seguintes temas: Moradia, Direito a Cidade, Participação e Questão Social. Atua enquanto pesquisador da área de habitação de interesse social e planejamento urbano.

E-mail: jonasfreitax@gmail.com

LIANA BRITO DE CASTRO ARAUJO

Assistente Social. Mestrado em Educação e doutorado em Educação pela Universidade Federal do Ceará, com Estágio de Doutorado (Bolsa Sanduiche) na Universidade de Warwick, Inglaterra. Professora adjunta da Universidade Estadual do Ceará nos cursos de Bacharelado em Serviço Social e Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social, Questão Social, Questão Agrária, Trabalho e Movimentos Sociais. Desenvolvendo Pós-doutorado na Alemanha, na University of Applied Sciences in Potsdam. Estudos concentrados principalmente nos temas: questão social e agrária; assentamento rural; serviço social; trabalho e sociabilidade; educação e cidadania.

E-mail: lianabrito@uol.com.br

LUCIA CONDE DE OLIVIERA

Assistente Social. Pós-doutorado em Saúde Coletiva no Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia. Doutora em saúde pelo Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Mestrado em Educação pela Universidade federal do Ceará. Professora adjunta do curso de serviço Social e dos mestrados acadêmicos em Serviço Social e Saúde Pública da Universidade Estadual do Ceará. Líder do grupo de pesquisa Políticas de Seguridade Social, Movimentos Sociais e Trabalho do Serviço Social. social. Linha de pesquisa: políticas e práticas de saúde, participação, controle social e conselhos de saúde. Vice-coordenadora do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social.

E-mail: conde.lucia@gmail.com

LUCIANA SÁTIRO SILVA.

Graduada em Serviço Social pela UECE; pós-graduada em Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais, promovido pela Universidade de Brasília/UnB; pós-graduada em Serviço Social, Trabalho e Ética profissional também pela UECE e mestranda do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da UECE.

E-mail: lusatiro@yahoo.com.br;

LAURIENE RODRIGUES MARREIRO

Graduado em Serviço Social pela UECE e mestrando do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da UECE.

E-mail: laurimarreiro@hotmail.com

MARIA AUXILIADORA ARAÚJO

Possui graduações em Filosofia e Serviço Social, ambas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE. É especialista em Serviço Social e Política Social pela Universidade de Brasília - UnB; especialista em Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais pela Universidade de Brasília - UnB. Mestranda em Serviço Social, Trabalho e Questão Social pela Universidade Estadual do Ceará - UECE. Atualmente é assistente social (agente fiscal) do Conselho Regional de Serviço Social - 3ª Região (CE). Membro da Comissão de Orientação e Fiscalização

(COFI) no Conselho Regional de Serviço Social - 3ª Região (CE). Agente multiplicadora do Projeto Ética em Movimento do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Membro do Fórum Estadual de Assistência Social - FOEAS (CE). Pesquisadora do Grupo Políticas públicas e Exclusão social/Universidade Estadual do Ceará (CNPq).

E-mail: auxiliadorabeatriz@gmail.com

MARIA CRISTINA DE QUEIROZ NOBRE

Doutora e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará; Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará, da qual é docente desde 1994 (substituta até 2002) e Coordenadora do Curso de Graduação em Serviço Social, desde abril de 2011. Integra o quadro permanente de docentes do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social/UECE. Tem artigos publicados em Revistas Científicas, trabalhos apresentados em fóruns de pesquisas de Serviço Social e é coautora do livro *Dominação e hegemonia burguesa na transnacionalização do capital: o Ceará na “Era Tasso (1987/2002)*.

E-mail: cristinaqnobre@yahoo.com.br

MARIA GLAUCÍRIA MOTA BRASIL

Professora adjunta do Curso de Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará - UECE, Doutora em Serviço Social (PUC-SP), pesquisadora do CNPq e coordenadora do Laboratório de Direitos Humanos, Cidadania e Ética (LABVIDA/UECE).

E-mail: glaumota@pq.cnpq.br

Maria Stela Pereira Accioly

Graduada em Serviço Social, Especialista em Serviço Social e Política Pública pela UnB, Mestre em Serviço Social pela UFPe/UECE. Professora Assistente do Curso de Serviço Social da UECE e membro do Laboratório de Seguridade Social do Curso de Serviço Social da UECE, tendo a Seguridade Social e a Política de Previdência Social como áreas de pesquisa, Vice-Coordenadora do Curso de Graduação em Serviço Social em Convênio UECE/PRONERA/INCRA.

E-mail: stela.accioly@gmail.com

MARIA DO SOCORRO FERREIRA OSTERNE

Professora do Curso de Graduação em Serviço Social, dos Mestrados Acadêmicos em: Serviço Social, Trabalho e Questão Social e Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco E-mail: msocorro@uece.br

MARIA ZELMA DE ARAÚJO MADEIRA

Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), mestre e doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), professora adjunta do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social e da graduação em Serviço Social da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Afrobrasilidade, Gênero e Família (NUAFRO-UECE). Coordenadora da Célula de Ação Afirmativa da PRAE-UECE. E-mail zelmadeira@yahoo.com.br.

PAULO WESCLEY MAIA PINHEIRO

Graduado em Serviço Social pela UECE e mestrando do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da UECE. E-mail: wescleypinheiro@hotmail.com

RAFAELA SAMPAIO DE OLIVEIRA

Graduado em Serviço Social pela UECE e mestrando do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da UECE; pesquisadora do Laboratório de Seguridade Social e Serviço Social (LASSOSS). E-mail: rafaelalua@yahoo.com.br

RAFAELA SILVEIRA DE AGUIAR

Cursa o Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social pela Universidade Estadual do Ceará. Tem Graduação em Serviço Social. É assistente social na Coordenadoria de Habitação da Prefeitura de Maracanaú. Pesquisadora do projeto “Palavras e olhares da Serrinha: memória socioambiental da Lagoa de Itaperaoba”,

financiado pelo CNPq. Aprofunda-se no estudo e pesquisa nos campos da Questão Urbana e Ambiental, Estado Capitalista, Políticas Sociais e Movimentos Sociais.

E-mail: rafaela8ss@yahoo.com.br

RENATA GOMES DA COSTA.

Graduada em Serviço Social pela UECE e mestranda do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da UECE; Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Afrobrasilidade, Gênero e Família (NUAFRO-UECE).

E-mail: renatagomesdc@yahoo.com.br

TATIANA RAULINO SOUSA.

Graduada em Serviço Social pela UECE e mestranda do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da UECE. Integrante do Laboratório de Direitos Humanos LABVIDA.

E-mail: tatianaraulino@yahoo.com.br

VANESSA SARAIVA NOGUEIRA

Graduada em Serviço Social pela UECE e mestranda do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social da UECE.

E-mail: nessahermana@gmail.com

(Footnotes)

1	Minifúndio:	até 1 módulo	área média
	de 14 ha.		
	Pequena:	de 1 a 3 módulos	área média de 66 ha.
	Média:	de 3 a 5 módulos	área média de 300 ha.
	Grande Propriedade:	> 5 módulos	área média de 2.440
	ha.		

