

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

CARLOS RENATO DAMASCENO DOS SANTOS

AS CENTRALIDADES DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM/RMB
COMO EXPRESSÃO POSSÍVEL DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA

BELÉM

2021

Carlos Renato Damasceno dos Santos

AS CENTRALIDADES DA REGIÃO
METROPOLITANA DE BELÉM/RMB COMO
EXPRESSÃO POSSÍVEL DE INCLUSÃO
SOCIOECONÔMICA

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Ma. Alice Nohl Vianna.

Belém

2021

Ficha Catalográfica

SANTOS, Carlos Renato Damasceno dos

As centralidades da Região Metropolitana de Belém/RMB como expressão possível de inclusão socioeconômica/ Carlos Renato Damasceno dos Santos. Belém: FLACSO/FPA, 2021.

Quantidade de folhas f.: 165.

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Orientadora: Prof.^a Ma. Alice Nohl Vianna.

Carlos Renato Damasceno dos Santos

AS CENTRALIDADES DA REGIÃO
METROPOLITANA DE BELÉM/RMB
COMO EXPRESSÃO POSSÍVEL DE
INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA

Dissertação apresentada ao curso
Maestría Estado, Gobierno y Políticas
Públicas, Faculdade Latino-Americana
de Ciências Sociais, Fundação Perseu
Abramo, como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de
Magíster en Estado, Gobierno y Políticas
Públicas.

Aprovada em 13 de dezembro de 2021.

Prof^a. Ma. Alice Nohl Vianna - Orientadora - Presidenta da Banca
Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO Brasil/FPA

Prof. Dr. Thomas Adalbert Mistchein - Avaliador Externo
Universidade Federal do Estado do Pará – UFPA

Prof. Dr. Marcio Douglas do Amaral - Avaliador Externo
Universidade Federal do Estado do Pará – UFPA

Prof. Me. João Claudio Tupinambá Arroyo (Suplente)
Universidade da Amazônia – UNAMA

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer à minha Ancestralidade, que se materializou nos meus pais: Francisco Chagas dos Santos (*in memorian*) e Inedina Damasceno dos Santos. Pelo empenho de ambos em proporcionar a mim e aos meus irmãos a educação formal, condição para a minha relação com os estudos e para chegar até aqui. Através deles saúdo a todos os meus ancestrais, que me acompanham na trajetória de minha vida. Aos meus irmãos, frutos também da minha ancestralidade. Pela presença em todos os momentos na caminhada da vida; o cuidado com a mamãe e o carinho e preocupação comigo.

À minha esposa, Sheila Costa, companheira de todas as horas, pela motivação, chamadas de atenção, paciência, confiança, inquietação, preocupação. E à nossa filha, Juliane Vitória, pela alegria que traz às nossas vidas e por querer ajudar a trabalhar no computador. À família da minha companheira pela compreensão e presença. A Shirlene e seu José Macedo. Especialmente, neste momento da perda da dona Vitoria Oliveira, a quem agradeço também *in memorian*, pelo afeto.

Às minhas chefas, Fatima Arrais (da URE Marcello Candia) e Marcia Nascimento (da Escola SESI - Santa Izabel) pela compreensão do meu esforço em construir e concluir este estudo.

Aos meus amigos, pelas orações, pelo incentivo, pela presença. Em especial, a Josias Alves e Denny Junior, sempre presentes em todos os momentos. Ao Josias pelas saídas para o campo, acompanhando e dirigindo. Ao Denny, pelas orientações, revisões e configurações deste texto. Também ao Dinailson, o Diná, por entender as questões da pesquisa, por se dispor a dirigir e fotografar comigo pela cidade, o que materializou boa parte das imagens presentes neste trabalho. Através deles, agradeço a todos e todas.

Aos meus colegas de trabalho, pela inquietude, as perguntas por este trabalho e incentivos. No Marcello Candia, quero lembrar aqueles mais próximos de mim no trabalho cotidiano, como Haroldo, Meire, Marizete, Mário, Jordânio, Rodrigo e Mariza e, através deles, agradecer a todos os outros. Na escola SESI, não tenho como lembrar de apenas uma pessoa. Aos meus colegas de profissão agradeço pelo café da tarde, pelas perguntas sobre este trabalho, pelos debates que desenvolvemos e pela convivência agradável. Especial agradecimento à colega Suzete, pela tradução do resumo deste trabalho para a língua inglesa.

Às organizações que participo, em especial, ao Instituto Juventude da Amazônia, de incentivo ao protagonismo juvenil. Trago todos e todas em meu coração e em minha mente. Pelo entendimento e pela força incentivadora. Em especial, ao Wenderson, pelo entendimento das faltas no trabalho pastoral. Ao GRENIR, pelos axés, orações e incentivo. Aos Leigos Franciscanos da Misericórdia, pelas orações e pela motivação. Aos companheiros dos Movimentos Sociais de Ananindeua.

À prof. Alice Nohl, pela insistência, por não desistir de mim e deste trabalho, pela expectativa positiva, por cumprir muito bem o seu papel e incentivar a minha produção.

Aos professores avaliadores, professores Marcio Douglas Amaral, Thomas Mitschein e João Claudio Arroyo pela adesão à avaliação desta proposta de trabalho.

À Fundação Perseu Abramo e à FLACSO pela oportunidade deste Mestrado Profissional.

A Deus, por esta caminhada, pela sua presença companheira e misericordiosa na minha vida.

RESUMO

O presente trabalho pretende refletir sobre a inclusão socioeconômica nas centralidades da Região Metropolitana de Belém - RMB. Tem como objetivo, realizar uma análise das subcentralidades da Região Metropolitana de Belém, de forma a combinar as variáveis trabalho, inclusão socioeconômica e o Plano Plurianual - PPA dos Municípios de Belém e Ananindeua. Para tanto, foi realizada revisão bibliográfica acerca do tema, utilizando como suporte teórico estudos sobre as centralidades, as políticas públicas, o estado de bem estar social, o orçamento público e as formas espaciais heterotópicas. O recorte espacial utilizado foi a Região Metropolitana de Belém, circunscrito aos municípios de Belém e Ananindeua, especialmente as suas centralidades. As centralidades são formas espaciais oriundas de dois processos espaciais urbanos: a centralização e a descentralização. Esses processos espaciais urbanos estão relacionados com a concentração de empreendimentos econômicos dos setores secundário (indústria) e terciário (comércio e serviços) da economia, com maior relevo para este último, na atualidade. Associam-se, também, ao processo espacial urbano da coesão, que diz respeito à proximidade e agrupamento entre os empreendimentos econômicos no espaço urbano. O estudo deu ênfase à ocorrência de Bordas e Franjas Urbano-comerciais, propostas como uma nova tipologia de forma espacial urbana relacionada à dimensão econômica do espaço urbano. Classificando-as, dentro do fenômeno das heterotopias, como formas urbanas heterotópicas, nas quais o trabalho é caracterizado como de base familiar, de sobrevivência e não-capitalista, visto que não gera acúmulo de riquezas e não é exploratório do trabalho de outrem. No aspecto do diálogo com as Políticas Públicas, utilizou-se como suporte de dados o Plano Plurianual dos referidos municípios do quadriênio 2018-2021. Cabe destacar que o PPA consiste no principal instrumento de planejamento e de organização orçamentária usado Brasil. Esses instrumentos foram analisados, com vistas a perceber como as centralidades, as formas espaciais heterotópicas das Bordas e Franjas Urbano-comerciais e o trabalho urbano de base familiar são captadas pelos programas temáticos dos PPAs municipais. A análise deste estudo demonstrou um descompasso ou falta de sintonia entre a realidade urbana das centralidades, bem como, o trabalho nelas desenvolvido e os programas temáticos dos PPAs relativos à economia urbana dos dois municípios em destaque. De posse dessas constatações, o trabalho propõe medidas que possam minorar a falta de sintonia e o descompasso entre a realidade da economia urbana dos municípios e as políticas públicas de economia urbana das administrações municipais, por meio de seus instrumentos de planejamento orçamentário, a exemplo do Plano Plurianual.

Palavras-chave: Centralidades. Região Metropolitana de Belém. Espaço Urbano. Economia Urbana. Inclusão socioeconômica.

ABSTRACTO

El presente trabajo pretende reflexionar sobre la inclusión socioeconómica en las centralidades de la Región Metropolitana de Belém - RMB. Su objetivo es realizar un análisis de las subcentralidades de la Región Metropolitana de Belém, con el fin de combinar las variables trabajo, inclusión socioeconómica y el Plan Plurianual - PPA de los Municipios de Belém y Ananindeua. Para ello, se realizó una revisión bibliográfica sobre el tema, utilizando como soporte teórico estudios sobre centralidades, políticas públicas, el estado del bienestar social, el presupuesto público y las formas espaciales heterotópicas. El recorte espacial utilizado fue la Región Metropolitana de Belém, limitada a los municipios de Belém y Ananindeua, especialmente sus centralidades. Las centralidades son formas espaciales que surgen de dos procesos espaciales urbanos: centralización y descentralización. Estos procesos espaciales urbanos están relacionados con la concentración de empresas económicas en los sectores secundario (industria) y terciario (comercio y servicios) de la economía, con mayor énfasis en este último en la actualidad. También están asociados al proceso de cohesión espacial urbano, que se refiere a la proximidad y agrupación entre emprendimientos económicos en el espacio urbano. El estudio enfatizó la ocurrencia de Fronteras y Franjas Urbano-comerciales, propuestas como una nueva tipología de forma espacial urbana relacionada con la dimensión económica del espacio urbano. Clasificándolos, dentro del fenómeno de las heterotopías, como formas urbanas heterotópicas, en las que el trabajo se caracteriza como familiar, de supervivencia y no capitalista, ya que no genera acumulación de riqueza y no es explotador del trabajo ajeno. En el aspecto de diálogo con Políticas Públicas, se utilizó como soporte de datos el Plan Plurianual de los municipios mencionados para el cuatrienio 2018-2021. Cabe señalar que la PPA es el principal instrumento de planificación y organización presupuestaria utilizado en Brasil. Estos instrumentos fueron analizados, con miras a comprender cómo las centralidades, las formas espaciales heterotópicas de las Fronteras y Franjas Urbano-comerciales y el trabajo urbano familiar son captadas por los programas temáticos de las EPP municipales. El análisis de este estudio mostró un desajuste o falta de armonía entre la realidad urbana de las centralidades, así como el trabajo desarrollado en ellas y los programas temáticos de las EPP relacionados con la economía urbana de los dos municipios destacados. Con estos hallazgos en la mano, el trabajo propone medidas que puedan paliar la falta de armonía y desajuste entre la realidad de la economía urbana de los municipios y las políticas públicas de economía urbana de las administraciones municipales, a través de sus instrumentos de planificación presupuestaria, como el Plan Plurianual.

Palabras clave: Centralidades. Región Metropolitana de Belém. Espacio Urbano. Economía Urbana. Inclusión socioeconómica.

ABSTRACT

This paper intends to do a reflection about the socioeconomic inclusion in the central areas of the metropolitan region of Belém. The aim is to analyze the regions that are outside the center of metropolitan regions of Belém city and this way to combine work, socioeconomic inclusion and the municipal multi-year plan of Ananindeua and Belém. Therefore were realized a bibliographic review about the theme and for that were used some theoretical materials related to centralities, public policy, welfare state, public budgets heterotopic spatial forms. For this article were studied the metropolitan region of Belém and Ananindeua, mainly their centralities that are spatial forms emerged of two urban spatial process: The centralization and decentralization. These urban spatial processes are related to the centralization of economic enterprise of secondary and tertiary areas (industry, commerce and service respectively) but, currently the last one is considered the most important. This paper emphasize the urban commercial edges and fringes that emerged as a new typology of urban spatial form associated to economic dimension of urban space. Classifying them within the phenomena of heterotopic as urban heterotopic diversity family basis, of survival and non-capitalist, since it does not generate accumulation of wealth, neither explore the workforce of nobody. In dealing with public policy the multi-year plan of the cities forementioned since 2018 until nowadays. It is need to highlighted that multi-year plan consist in the main way of planning and budget organization in Brazil. They were analyzed with aim to perceive how the things as centrality, the heterotopic spatial forms of the borders urban-commercial and urban labor of family basis are captured by thematic programs of the multi-year plan of the cities. This material shows a mismatch or out of tune of the centralities, as well as, the work their realize and the thematic programs of the multi-year plan related to urban economy of two cities mentioned here. Therefore, the objective here is to propose ideas that may diminish the mismatch between reality of urban economy of the cities and the public politics of the urban economy of municipal administrations through their of budgets planning, as example the multi-year plan.

Keywords: Centralities. Metropolitan region of Belém. Urban space. Urban economy. Socioeconomic inclusion.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Área Central de Belém – Ver-o-Peso/ Av. Boulevard Castilho França	28
Figura 2: Área Central de Belém - Feira do Ver-o-Peso.....	29
Figura 3: Área Central de Belém - Fluxo de Transporte Coletivo	30
Figura 4: Área Central de Belém - Rua Santo Antônio/ Comércio Popular	31
Figura 5: Área Central de Belém - Feira do Ver-o-Peso/ Comércio Popular	32
Figura 6: Centralidade de Bairro da Senador Lemos (Telégrafo).....	33
Figura 7: Centralidade de Bairro da Pedro Miranda (Pedreira)	34
Figura 8: Centralidade da Cidade João Paulo II (São Braz/ Marco).....	35
Figura 9: Centralidade da Cidade Entroncamento-Castanheira-BR 316	36
Figura 10: Centralidade da Cidade - Ananindeua (Centro)	37
Figura 11: Centralidade da Cidade - Ananindeua (Centro)	38
Figura 12: Centralidade da Cidade - Cidade Nova (Ananindeua)	39
Figura 13: Coesão na Cidade Nova (Ananindeua).....	40
Figura 14: Coesão na BR 316 (Ananindeua)	41
Figura 15: Coesão na Feira da 25 - São Braz (Belém).....	42
Figura 16: Coesão Entroncamento-Castanheira.....	43
Figura 17: Coesão na João Paulo II (Belém)	44
Figura 18: Coesão na Pedro Miranda (Belém).....	45
Figura 19: Comércio de Vizinhança na Abolição (Ananindeua)	47
Figura 20: Comércio de Vizinhança no Maguari (Ananindeua).....	48
Figura 21: Centralidade de Bairro da Senador Lemos (Telégrafo).....	50
Figura 22: Centralidade de Bairro na Pedreira (Belém)	51
Figura 23: Centralidade da Cidade - Ananindeua (Centro)	53
Figura 24: Centralidade da Cidade - Cidade Nova (Ananindeua)	54
Figura 25: Centralidade da Cidade - Entroncamento-Castanheira (Belém/ Ananindeua)	55
Figura 26: Borda da Centralidade de Ananindeua - Centro/ Av. Claudio Saunders.....	57
Figura 27: Borda da Centralidade da Senador Lemos (Belém) - Rua Curuçá	58
Figura 28: Borda da Centralidade da Cidade Nova (Ananindeua) - SN 22	59
Figura 29: Borda da Centralidade da Cidade Nova (Ananindeua) - SN 21	60
Figura 30: Borda da Centralidade da Cidade Nova (Ananindeua) - Arterial 5.....	61
Figura 31: Borda da Centralidade Entroncamento-Castanheira (Belém)	62
Figura 32: Região Metropolitana de Belém - Evolução da RMB na História	122

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Quadro Geral de Programas Temáticos do Plano Plurianual (PPA) de Belém	124
Quadro 2: Quadro Síntese dos Programas Temáticos e de Manutenção da Administração dos Poderes Constituídos.....	126
Quadro 3: Quadro Geral de Programas Temáticos do Plano Plurianual (PPA) de Ananindeua	130
Quadro 4: Demonstrativo dos Valores de cada Programa Temático do PPA de Ananindeua e do Total de Valores das 3 Dimensões Estratégicas	138

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Taxa de desocupação média anual nas capitais - 2018	121
--	-----

LISTA DE ABREVIACOES E SIGLAS

BHN	BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO
CADASTUR	CADASTRO DE PRESTADORES DE SERVIÇOS TURÍSTICOS DO MINISTÉRIO DO TURISMO
CADUNICO	CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL
CHB	CENTRO HISTÓRICO DE BELÉM
CIP	CENTRO DE INCLUSÃO PRODUTIVA
CPI	COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO
CTA	CENTRAL DE TRABALHADORES AUTÔNOMOS DE BELÉM
DAP	DECLARAÇÃO DE APTIDÃO AO PRONAF
EJA	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
ELETRORBRAS	CENTRAIS ELÉTRICA DO BRASIL SOCIEDADE ANNIMA
EMBRATEL	EMPRESA BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES
EUA	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IPMA	INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA
LDO	LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
LOA	LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
MPC	MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA
MPT	MODO DE PRODUÇÃO TECNOBUROCRÁTICO
ONGS	ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS
OPI	ORÇAMENTO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS
PETROBRAS	PETRÓLEO BRASILEIRO SOCIEDADE ANNIMA
PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO

PNAD	PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRAS DE DOMICÍLIO
PNB	PRODUTO NACIONAL BRUTO
POF	PESQUISA DE ORÇAMENTO FAMILIAR
PPA	PLANO PLURIANUAL
PPA	PLANO PLURIANUAL DE APLICAÇÕES
PPPS	PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS
PROJOVEM	PROGRAMA NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS
PRONAF	PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR
RMB	REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM
SECELJ	SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA, ESPORTE, LAZER E JUVENTUDE DE ANANINDEUA
SEDES	SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO DE ANANINDEUA DE ANANINDEUA
SEGEF	SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO FAZENDÁRIA DE ANANINDEUA
SEGOV	SECRETARIA DE GESTÃO DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA
SEHAB	SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE ANANINDEUA
SEJEL	SECRETARIA MUNICIPAL DE ESPORTE, JUVENTUDE E LAZER DE BELÉM
SEMA	SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE ANANINDEUA
SEMAD	SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DE ANANINDEUA
SEMCAT	SECRETARIA MUNICIPAL CIDADANIA, ASSISTÊNCIA SOCIAL E TRABALHO DE ANANINDEUA
SEMED	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANANINDEUA
SEMUPA	SECRETARIA MUNICIPAL DE PESCA E AQUICULTURA DE ANANINDEUA

SEMUTRAN	SECRETARIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO DE ANANINDEUA
SEPOF	SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS DE ANANINDEUA
SESAN	SECRETARIA MUNICIPAL DE SANEAMENTO E INFRAESTRUTURA DE ANANINDEUA
SESAU	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ANANINDEUA
SESDS	SECRETARIA DE MUNICIPAL DE SEGURANÇA E DEFESA SOCIAL DE ANANINDEUA
SEURB	SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS URBANOS DE ANANINDEUA
SUAS	SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. AS CENTRALIDADES COMO ESPAÇO DE PRODUÇÃO DE HETEROTOPIAS	23
1.1 UMA CARACTERIZAÇÃO DO FENÔMENO DAS CENTRALIDADES	24
1.2 AS TIPOLOGIAS DAS NUCLEAÇÕES TERCIÁRIAS	46
1.3 AS EXPRESSÕES HETEROTÓPICAS DAS CENTRALIDADES	57
2. POLÍTICAS PÚBLICAS E ECONOMIA: A ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, SUAS TENDÊNCIAS CONCEITUAIS, SUAS CLASSIFICAÇÕES E A SUA REALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	66
2.1 A ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – UMA INCURSÃO NO CONTEXTO DE SEU NASCIMENTO	67
2.1.1 A origem e classificação do Estado de Bem Estar Social – uma etapa avançada das Políticas Sociais.....	73
2.2 O DEBATE DA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	92
2.3 ESTRUTURAS E MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CARACTERÍSTICAS E ASPECTOS EXPLICITADOS	94
2.4 POLÍTICA PÚBLICAS E ECONOMIA: A DISCUSSÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO ...	103
2.4.1 A construção histórica e a importância dos instrumentos de programação orçamentária – O nascimento do Plano Plurianual - PPA	113
2.4.2 A conformação da receita orçamentária - Quem financia deve pautar as suas demandas	116
3. O TRABALHO NAS HETEROTOPIAS MANIFESTAS NAS CENTRALIDADES URBANAS E A SUA INVISIBILIZAÇÃO NOS PPAS MUNICIPAIS	120
3.1 O TRABALHO NOS PPAS DE BELÉM E ANANINDEUA	121
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO PÚBLICO: VALORIZAR E VISIBILIZAR AS CENTRALIDADES E O TRABALHO URBANO NÃO-CAPITALISTA	140
CONSIDERAÇÕES FINAIS - POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO PÚBLICO: VALORIZAR E VISIBILIZAR AS CENTRALIDADES, O TRABALHO NÃO CAPITALISTA	154
REFERÊNCIAS	163

INTRODUÇÃO

A temática deste trabalho se apresenta para a sociedade atual como de suma importância para o entendimento da realidade contemporânea, seja porque está diretamente relacionada com a sobrevivência das pessoas, seja pela centralidade que assume no componente econômico, por pautar as relações sociais na estrutura social capitalista, ou ainda, por mediar a relação entre sociedade e natureza, assim como, por ser o elemento materializador da produção do espaço geográfico, da produção espacial desenvolvida pela humanidade.

Embora, indiretamente, todos estes aspectos estejam relacionados ao tema que esta pesquisa aborda, de modo especial, se quer priorizar a questão da sobrevivência das pessoas por meio do trabalho e o papel do Estado como agente de promoção do trabalho, com vistas à inclusão socioeconômica, através de políticas públicas.

Para a efetivação deste estudo toma-se como problema o seguinte enunciado: As Centralidades da Região Metropolitana de Belém - RMB podem ser entendidas, para além de tentáculos da acumulação capitalista, como espaços propícios para a produção econômica, através do trabalho?

Assim, o presente trabalho tem como objetivo principal realizar uma análise das subcentralidades da Região Metropolitana de Belém, de forma a combinar as variáveis trabalho, inclusão socioeconômica e o Plano Plurianual - PPA dos Municípios de Belém e Ananindeua (quadriênio 2018-2021).

Auxiliam na consecução do objetivo principal, os seguintes objetivos específicos: A) Compreender o funcionamento e a importância das Centralidades da Região Metropolitana de Belém - RMB e seu peso na economia metropolitana, através de dados e informações relacionados economia, trabalho e inclusão social nos PPAs municipais de Belém e Ananindeua; B) Identificar elementos, presentes nas Centralidades da Região Metropolitana de Belém - RMB, que indiquem vestígios de superação da lógica capitalista e/ou formas de trabalho que possibilitem inclusão socioeconômica sem radicalização da acumulação capitalista; e C) Propor formas de valorização do trabalho nas Centralidades da Região Metropolitana de Belém - RMB, que estejam na lógica das heterotopias, com vistas à inclusão socioeconômica.

A hipótese formulada acerca desta discussão é de que as Centralidades da Região Metropolitana de Belém - RMB são espaços que podem proporcionar inclusão social através

do trabalho, como forma de subverter a lógica de estrita acumulação capitalista, às quais estão submetidas.

A pesquisa ora apresentada pretendeu demonstrar que os espaços das Centralidades da Região Metropolitana de Belém - RMB podem ser entendidos como espaços de subversão da lógica capitalista, amplamente presenciada nas metrópoles dos países da periferia da economia mundial, especialmente, nas Metrôpoles. Os tentáculos capitalistas são identificados expressivamente na literatura acadêmica desta área, especialmente através de dois processos interligados: o de metropolização e o de descentralização.

Este último é o responsável por estabelecer as centralidades que estão subordinadas aos Centros Principais das Metrôpoles: As Subcentralidades. Essas versões espaciais da economia urbana, para além de expressar somente as intenções do capital e de seus operadores no espaço urbanos, são também espaços de resistência de pessoas e grupos sociais, não vinculados diretamente ao grande capital, para a sua sobrevivência na cidade. Expressão nítida de resistência e subversão, que por não gerar acúmulo e concentração de riquezas, tampouco, objetivar a exploração do trabalho de outrem, qualificou-se como trabalho não-capitalista.

Estes elementos de conteúdo subversivo e de resistência de pessoas e grupos, especialmente concretizados no trabalho não-capitalista e nas formas heterotópicas do espaço urbano são elementos de importante relevância para esta pesquisa, de forma a apresentar uma reflexão sobre o tema, na periferia da economia mundial, especialmente numa região periférica do Brasil como a Amazônia.

O tema abordado nesta pesquisa se relaciona com diversos outros, especialmente, no tocante ao urbano e, mais ainda, no que diz respeito à economia urbana. De forma mais ampla, há uma relação com o processo de urbanização, com a urbanização em países da periferia mundial, com o trabalho, com o setor terciário da economia (comércio e serviços), com a produção do espaço urbano, com o processo de metropolização, com os processos espaciais urbanos e com as formas heterotópicas do urbano.

O que se discutiu, foi a possibilidade de entendimento das centralidades da RMB, ou porções suas expressas por meio de formas heterotópicas, como espaços de prioritária valorização do trabalho, em principal, aquele qualificado como não-capitalista, para se produza inclusão socioeconômica. Como consequência, poder-se-á obter maior aquecimento da economia endógena da cidade, em um entendimento de produção de riqueza, que não esteja

estritamente relacionado ao acúmulo e apropriação da mesma pela parcela mais abastada da sociedade.

É óbvio que se sabe dos limites de uma questão dessa monta, por se compreender que há amarras muito bem estruturadas do modo de produção hegemônico, que acabam por orientar e dirigir os rumos estrutura social, conforme os interesses da classe dominante. Entretanto, numa sociedade de extremas desigualdades, como a brasileira, drasticamente potencializadas pela condição de região periférica da Amazônia, na qual está localizada a RMB, não se pode prescindir de tentar influir de maneira a suplantar o estado atual de pobreza e falta de perspectiva, que retira a possibilidade de emancipação (num sentido amplo) das pessoas.

Neste sentido, a pesquisa, que se enseja deve apoiar-se em relacionar alguns conceitos básicos: O espaço urbano, as centralidades, as formas heterotópicas do espaço urbano, o trabalho, as políticas públicas e o orçamento público. Obviamente com a devida realização de conexões com outros temas que a eles se relacionam. Destes, aquele que melhor articula os outros é o Espaço Urbano, pois não há metrópole e metropolização sem o urbano; não há centro, centralidade ou subcentralidade sem o urbano. Além do que o trabalho de que se quer tratar é aquele associado à economia urbana, que participa dela.

No período atual da história humana, não há economia sem cidade e, portanto, sem o seu conteúdo, o urbano. Assim como não há também cidade sem economia. E, obviamente, não haverá conteúdo urbano sem que este passe pelo aspecto econômico. O que materializa a manutenção do modo de produção hegemônico, o sistema capitalista. As cidades são nós, de um sistema hierárquico urbano, que articulam não somente mão de obra e mercado consumidor, mas conteúdos urbanos diversos, comandados pelo caráter economicista que este sistema impõe.

As formas espaciais urbanas que representam a expressão maior dessa economia urbana são as centralidades. Uma centralidade se identifica pela quantidade expressiva de empresas e empreendimentos econômicos de toda sorte, em geral, ligados ao setor terciário da economia, isto é, ao comércio e aos serviços. O centro principal e os subcentros da cidade são as centralidades. As centralidades são produto de dois fenômenos urbanos identificados e caracterizados por CORRÊA (1989; 2001; 2004), a centralização e a descentralização. Eles fazem parte de um conjunto de processos espaciais urbanos, juntamente com a coesão, a inércia, a segregação e a invasão-sucessão. Os três últimos são fenômenos que indicam a constituição

social do espaço urbano, o ressoar da interação e conflitos entre as classes sociais no urbano, enquanto os três outros estão mais relacionados a aspectos econômicos do espaço urbano.

Os processos espaciais urbanos condicionam, materializam e efetivam a produção do espaço urbano. Não haverá produção do espaço urbano, sem atores sociais que exerçam práticas específicas em defesas de seus interesses, as quais afetarão outras categorias e grupos sociais. São essas ações dos atores sociais urbanos (grupos, categorias e classes sociais) que farão gerar os processos espaciais urbanos já apresentados.

Na questão particular das centralidades, cabe ressaltar que elas são um tipo específico de nucleações terciárias, como nos demonstram SERPA E SANTOS (2000). Os referidos autores classificam as nucleações terciárias da seguinte forma: comércio de vizinhança, centralidade de bairro e centralidade da cidade. Essa classificação das nucleações terciárias na cidade auxilia na compreensão da configuração atual do fenômeno das centralidades no espaço urbano, assim como, destas formas espaciais urbanas, no sentido de assegurar o entendimento de seu funcionamento e de suas atribuições no espaço urbano.

Para maior reflexão naquilo que toca às políticas públicas e ao orçamento público foram utilizados autores, que possibilitam um olhar para a história de produção destes instrumentos públicos de intervenção na realidade concreta, para que se estabeleça a interação entre essa produção teórica sobre essas temáticas e o contexto em análise. Assim, dar-se-á vazão aos seguintes autores: ESPING-ANDERSEN (1991); FIORI (1997); KERSTENETZKY (2006); SOUZA (2006); GIOVANNI (2009); GRIN (2013); e KERSTENETZKY e KERSTENETZKY (2015), para tratar das políticas públicas e o Estado de Bem Estar Social; e de GIACOMONI (2005); SALVADOR (2007); MENDES (2008); TRINDADE (2008); e OLIVEIRA (2009) para elucidar questões atinentes ao orçamento público.

O Método de análise que se pretende utilizar deverá pautar-se no materialismo dialético, em virtude de a pesquisa destinar-se ao debruçar sobre elementos da sociedade urbana capitalista, tendo na cidade e em seu conteúdo urbano, expressões desta trama do modo de produção hegemônico, como também, por conta da utilização de teorias e de autores, em sua maioria, de abordagem marxista, de intensa crítica ao sistema capitalista.

A revisão bibliográfica e a pesquisa de campo teórico deverá orientar-se para a elucidação da questão-problema, valendo-se do desenvolvimento de uma análise que articule as temáticas do espaço urbano, das centralidades, das formas heterotópicas do espaço urbano,

do trabalho, das políticas públicas e do orçamento público, de forma que, como categorias centrais da pesquisa, possibilitem uma articulação que garanta a solidez teórica para exame crítico da realidade e leitura substanciada dos dados coletados sobre trabalho, economia urbana e centralidades nos PPAs dos municípios de Belém e Ananindeua, do quadriênio 2018-2021.

O campo teórico e a revisão bibliográfica possibilitarão a identificação de elementos teóricos na realidade. A partir desta constatação será possível estabelecer um par dialético entre realidade e teoria, a questionar as teorias, se de fato correspondem à objetividade da área de pesquisa, a saber a RMB, tanto quanto também se questionará se a realidade concede respostas, à problemática abordada, por meio da observação e dos dados e informações levantados nos Planos Plurianuais municipais.

A observação dos fenômenos e formas espaciais na realidade é um elemento chave da pesquisa. Com isso, poder-se-á perceber como se materializam os processos espaciais urbanos, de forma articulada, especialmente aqueles de maior monta para este trabalho, ou seja, a centralização e a descentralização, como também, as formas espaciais que elas produzem, a saber: as centralidades da cidade e de bairro. Além disso, será possível identificar outras nucleações terciárias, como o comércio de vizinhança, ou ainda, as bordas ou franjas urbano-comerciais que aqui se está propondo. Qualifica-se, assim, como um estudo de caso, com pesquisa de natureza qualitativa, com amparo qualitativo, nos dados que serão pesquisados. Por isso, foi utilizada, também, observação de campo, na qual foram captadas imagens, através de fotografias, com vistas a demonstrar os fenômenos e processos estudados.

Para a execução do levantamento de dados, inicialmente, foi pensado em um levantamento minucioso de dados sobre trabalho, economia urbana e centralidades na RMB para embasar a pesquisa. Porém, fizemos opção por deter a pesquisa de dados associada aos instrumentos de planejamento orçamentários dos municípios de Belém e Ananindeua, para realizar uma abordagem mais objetiva, naquilo que se relaciona às políticas públicas.

A pesquisa foi desenvolvida no decorrer do período entre os anos de 2020 e 2021. Mas, a observação de campo foi fortemente impactada pela sindemia da SARS-COV-19, por conta das restrições de circulação, que impactaram o levantamento de campo. Mas, após a flexibilização da circulação e a queda de casos de COVID-19 foi possível realizá-lo para trazer as evidências concretas da temática estudada.

Este estudo está estruturado em três capítulos distritos, que refletem a pesquisa de campo teórico e revisão bibliográfica, bem como, a observação de campo, com vistas a efetivar os objetivos deste trabalho.

O primeiro capítulo trata do tema das centralidades, sua origem condicionada ao processo de Revolução Industrial, sua relação com o espaço urbano, os fenômenos espaciais urbanos que a favorecem, as tipologias de centralidades e nucleações terciárias e a exemplificação das mesmas na Região Metropolitana de Belém, a noção de forma espacial urbana heterotópica e sua diferenciação das formas utópicas e isotópicas, assim como, a proposição e caracterização das Bordas e Franjas urbano-comerciais como formas espaciais específicas da configuração da economia urbana das metrópoles.

O segundo capítulo foi construído para tratar das políticas públicas, seu nascimento, sua construção histórica, suas vertentes, suas definições, suas características, as correntes de pensamento que as permeiam, seus modelos, suas estruturas elementares, sua relação com o Estado de Bem Estar Social e o trabalho, as tipologias e classificações nos países centrais do capitalismo, o esforço de classificação e periodização no contexto brasileiro, assim como, o orçamento público como materialização das políticas públicas e como expressão da presença do Estado na economia, sua tendência de expansão do gasto com a economia, a conformação da receita no orçamento público e os instrumentos de organização e programação orçamentária no Brasil, com seu histórico e importância.

O terceiro capítulo faz uma análise dos PPAs dos Municípios de Belém e Ananindeua, com enfoque nas políticas relacionadas ao trabalho e a economia municipal. Discute a valorização das formas de trabalho presentes nas Centralidades da RMB, dada a sua importância no contexto da economia municipal, em especial aquela forma de trabalho expressa nas Bordas e Franjas urbano-comerciais destas centralidades. Apresenta-se, também, o processo de invisibilidade das centralidades e, mais ainda, das Bordas e Franjas urbano-comerciais e de suas expressões de trabalho nos PPAs municipais analisados, a identificar uma significativa falta de conexão entre a programação orçamentária e a realidade da economia municipal.

Por fim, nas considerações finais, indica-se algumas medidas que auxiliariam na melhoria deste processo de sintonização entre os PPAs Municipais e essa porção analisada da economia municipal, relacionada ao trabalho nas Bordas e Franjas Urbano-comerciais das Centralidades.

1. AS CENTRALIDADES COMO ESPAÇO DE PRODUÇÃO DE HETEROTOPIAS

O primeiro capítulo deste trabalho está voltado para a compreensão do fenômeno das Centralidades. Como elas se formam, a origem das mesmas ainda no processo de Revolução Industrial, sua relação com a centralização de capitais, como ocorrem os processos espaciais urbanos que as possibilitam, a classificação das tipologias atuais. Para tratar destas questões, utilizaremos basicamente três autores: Roberto Lobato Corrêa e Jânio Santos e Ângelo Serpa.

Neste capítulo, inicia-se com “Uma caracterização do fenômeno das Centralidades”, tendo como referencial teórico a obra de CORRÊA (1989; 2001; 2004). Trará luz sobre a origem das centralidades, sua relação com a concentração de riqueza no modo de produção capitalista, bem como, sua relação com os processos espaciais urbanos da centralização, descentralização e coesão, que cooperarão para a geração da forma espacial centralidade. Elucida, também, a relação entre os processos espaciais e a forma espacial, tendo como base a relação entre as centralidades e os processos espaciais urbanos citados. Trata, ainda, de Formas Espaciais diferentes, dentro do fenômeno das Centralidades: O Centro Principal e os Centros Secundários ou Subcentros (Subcentralidades), a relação entre eles e as funções que desempenham no espaço urbano. Nesse aspecto, o espaço urbano será formado pela relação entre as Formas Espaciais internas e ele, refletindo as relações sociais que admitem.

Na sequência, utiliza-se SANTOS e SERPA (2000) para introduzir os elementos de caracterização das centralidades e as tipologias das nucleações terciárias que utilizaremos neste trabalho. Nesse sentido, ampliam a reflexão para além das centralidades e trazem uma visão mais ampla sobre o espraiamento do setor de comércio e serviços nas cidades. Utilizam três categorias de Nucleações Terciárias, que variam conforme a sua abrangência; influência sobre outras partes, outras áreas da cidade; e estabilidade na coesão dos empreendimentos comerciais que as compõem. São eles: o comércio de vizinhança, a centralidade de bairro e a centralidade da cidade. Trata-se da segunda parte deste primeiro capítulo, a qual chamamos “As Tipologias das Nucleações Terciárias”.

A última parte do primeiro capítulo é uma proposição desta pesquisa. Trata-se de “As expressões Heterotópicas das Centralidades”. Aqui, utilizar-se-á o conceito de Heterotopia de LEFEBVRE (2002). O heterotópico como aquela forma espacial que difere das formas isotópicas, passíveis de aproximação ou comparação. As formas heterotópicas não enquadradas dentro daquilo que se pode estabelecer como comparação nas formas isotópicas. É o diferente,

o contraditório, o contrastante. Será essa reflexão que embasará a proposta deste trabalho de uma nova forma espacial urbana específica, associada ao setor terciário urbano: as bordas ou franjas urbano-comerciais.

Assim, denominam-se Franjas e Bordas Urbano-comerciais as frações de incompletude das centralidades, sejam do bairro ou da cidade. São as porções que estão nas bordas, nas franjas da centralidade, aproveitando-se dela, de seus fluxos, de sua infraestrutura, de sua estabilidade comercial, mas sem participar dela. Isto porque a borda ou franja urbano-comercial não foi plenamente integrada à centralidade, não completou plenamente o processo espacial urbano da coesão, expressando um aspecto similar ao do comércio de vizinhança. O aspecto instável em relação à concentração de empreendimentos e atividades comerciais.

Mas, além desta forma espacial e suas características, uma questão importante nos chama atenção: a presença de um trabalho de base familiar nestas bordas e franjas das centralidades. Um tipo de trabalho que classificamos como de sobrevivência, de base familiar, e que, por isso, não deve ser enquadrado como capitalista, mesmo que seja resultado da estrutura do modo de produção hegemônico, já que não extrai a exploração trabalho alheio e nem tem a finalidade de acumular riquezas.

Essa é uma das reflexões levantadas para a possibilidade de inclusão socioeconômica nas centralidades, com iniciativas no campo das políticas públicas.

1.1 UMA CARACTERIZAÇÃO DO FENÔMENO DAS CENTRALIDADES

O fenômeno das centralidades é algo característico do espaço urbano. As cidades acolhem em si várias nucleações de atividades econômicas, em especial do setor terciário da economia, o setor de comércio e serviços. A centralidade consiste em uma das formas espaciais urbanas que compõem o espaço urbano, tanto quanto, os bairros, os conjuntos habitacionais, os corredores de mobilidade urbana, as ocupações, as áreas de convivência e lazer (praças, bosques, parques urbanos, campinhos, quadras de esporte...), as áreas de conservação do patrimônio histórico e cultural, as instalações industriais, as áreas de serviços culturais, entre outros. São os diferentes usos da terra, as partes constituintes da cidade, formas espaciais com funções específicas, no contexto urbano.

Essas formas espaciais que constituem a cidade e a conexão que as faz um todo espacial são a expressão nítida daquilo que CORRÊA (1989, p. 7-8), denominou de espaço fragmentado e articulado, exprimindo um par dialético, fruto da produção e configuração espacial do espaço urbano, cuja existência na sociedade capitalista faz com que admita como conteúdo seu, o conteúdo capitalista e, por conseguinte as características de produção e reprodução do capital e do tecido social desigual, próprios desta sociedade.

Assim, como forma espacial, a centralidade registra em si o conteúdo ou os conteúdos que são admitidos pela cidade. Não há forma sem conteúdo. Não há espaço, nem produção espacial sem as relações sociais que o preenchem e o compõem como espaço. Desta forma, o conteúdo de uma forma espacial é dado pelas relações sociais que ela admite e pela função a ela designada nesse arranjo socioespacial urbano. Assim, as centralidades guardam uma configuração espacial que será fruto da história da cidade em que está localizada e da estrutura socioeconômica que envolve e condiciona o conjunto das instâncias sociais. Entre elas, o próprio espaço.

A geração de centralidades constitui um dos processos espaciais de produção do espaço urbano, a descentralização. Conforme CORRÊA (1989, p. 36-79; 2001, p. 121-139), são seis os processos espaciais de produção do espaço urbano: a Segregação, a Invasão-Sucessão, a Inércia, a Coesão, a Centralização e a Descentralização. Todos esses processos estão relacionados, se articulam e se complementam na conformação do tecido urbano, bem como, de como cada classe e cada conflito social se estabelecem no espaço urbano. Os dois primeiros (Segregação e Invasão-Sucessão) estão relacionados diretamente às questões de ordem social e dos conflitos e enfrentamentos entre as classes sociais, bem como, de como cada classe e cada conflito social se manifesta no arranjo espacial urbano. A Inércia diz respeito a formas espaciais que guardam conteúdo e forma para as quais foram criadas, sem se modernizar, sem acompanhar o ritmo histórico que as cerca, ou seja, não acompanharam as mudanças e transformações do tempo, remetendo, então a um tempo passado da história da cidade. Enquanto os três últimos são relativos às relações econômicas estabelecidas no Espaço Urbano e ao comportamento das atividades econômicas realizadas na cidade.

Os processos espaciais consistem em ações que encontram sua concretude e materialidade na cidade. Produzem a forma concreta da urbe. Condição que é característica de todas as formas citadinas ao longo da história, no sentido de sua produção, da produção do Espaço Urbano, embora não necessariamente aqueles processos espaciais já citados, que são

próprios da cidade capitalista. Essa universalidade dos processos espaciais na formação das cidades está presente, então, como nos afirma CORRÊA (2001, p. 121), em todas as versões de urbe que a humanidade já criou, passando tanto pelas cidades dos povos ameríndios, como astecas e maias; quanto pelas cidades coloniais; ou ainda pelas cidades cerimoniais chinesas; ou mesmo pelos burgos medievais; até chegar na versão atual das metrópoles modernas.

Os processos espaciais são, conforme CORRÊA (1989, p. 36-37), aquelas ações que irão exercer uma ligação, uma mediação entre os processos sociais e as formas espaciais no Espaço Urbano. Esses processos exercem o papel de criação de formas espaciais e das funções que elas desempenham, que permitem a ocorrência da organização do espaço urbano. Esta, caracterizada pela interação entre os usos da terra, materializados nas formas espaciais urbanas e com os fluxos que dão vida e dinâmica à cidade, sejam eles de capitais, de mercadorias e de pessoas (migrações pendulares e deslocamentos para consumo, por exemplo). É essa interação que assegurará a integração do todo urbano, do espaço fragmentado pelos usos, com suas formas urbanas diferenciadas (CORRÊA, 2001, p. 121-122). Empréstimo, também, do mesmo autor, a reflexão que apresenta a complexidade sobre esses processos espaciais urbanos:

Este elemento viabilizador constitui-se em um conjunto de forças atuantes ao longo do tempo, postas em ação pelos diversos agentes modeladores, e que permitem localizações e realocações das atividades e da população da cidade. São os processos espaciais, responsáveis imediatos pela organização espacial desigual e mutável da sociedade capitalista [...] são as forças através das quais o movimento de transformação da estrutura social, o processo, se efetiva espacialmente, refazendo a espacialidade da sociedade (CORRÊA, 1989, p. 36).

E atualizando sua reflexão, novamente CORRÊA (2001), assim, reafirma e complementa:

Entre processos sociais, de um lado, e organização espacial de outro, aparece um elemento mediador, que viabiliza que os processos sociais originem forma, movimento e conteúdo sobre o espaço. Este elemento viabilizador constitui-se em um conjunto de forças, que atuam ao longo do tempo e que permitem localizações, realocações e permanência das atividades e população sobre o espaço urbano. São os processos espaciais responsáveis imediatos pela organização espacial complexa que caracteriza a metrópole moderna. Tais processos são postos em ação pelos atores que modelam a organização do espaço, proprietários dos meios de produção, proprietários de terras, empresas imobiliárias e de construção, associadas ou não ao grande capital, e o Estado [...] (CORRÊA, 2001, p. 122).

Este estudo tem seu foco no processo espacial urbano da descentralização, sem deixar de compreender e de considerar a relação e articulação do mesmo com os outros processos espaciais urbanos, aqui já apresentados sinteticamente. Neste sentido, a importante e clássica abordagem de CORRÊA (1989, p. 45-56) continua a acompanhar esta reflexão. Novamente, empresta-se de sua produção teórica sobre o tema, a caracterização necessária acerca do

fenômeno da descentralização e sobre sua interação e colaboração com outros processos espaciais urbanos, nas linhas que seguem.

Inicialmente não há como compreender o processo espacial da descentralização, sem que se compreenda, na história, a sua relação com outro processo espacial, a Centralização. Desta forma, para entender a relação do par Centralização-Descentralização, faz-se necessário fazer uma incursão rápida sobre a Centralização.

O processo espacial da Centralização (CORRÊA, 1989, p. 37-45; 2001, p. 123-124) tem suas origens ligadas à produção do espaço urbano do período de consolidação da industrialização na Europa. O contexto é o da segunda metade do século XIX. As inovações técnicas desta época fizeram com que os avanços nos meios de transporte, associados às necessidades industriais, alterassem consideravelmente o espaço da cidade. Os fluxos proporcionados por esse impulso nos meios de transporte, especialmente o trem e as linhas férreas, como também, o porto e a navegação, redesenham e remodelam a configuração espacial da cidade. O espaço urbano é modificado. Modificam-se as formas e as funções, levados a cabo pelas alterações dos processos sociais e da estrutura na sociedade industrial, que se consolida. Portanto, o processo espacial da Centralização e o surgimento da Área Central são produtos das Revoluções Industriais e das inovações técnicas que as caracterizam.

Surgem destas circunstâncias uma Área Central da cidade, que concentrará vários ramos de atividades econômicas industriais, de serviços relacionados à indústria, do comércio relacionado à indústria, os meios de transporte férreo e naval, além de uma gama de outros serviços e comércios, como os terminais de transporte, os depósitos, as lojas de departamentos, o comércio varejista e os escritórios, que aproveitando a grande circulação de pessoas e de mercadorias, aí encontradas por causa da atividade industrial, também nela se instalam, valendo-se da infraestrutura, do mercado consumidor (os assalariados) e, sobretudo, da organização espacial já gerada neste núcleo, que, assim, passa a concentrar, de forma inédita, um conjunto vasto de atividades econômicas, impulsionadas pela industrialização. Esse enredo será reproduzido nas nações que se enquadrarão no rol daquelas que realizaram a sua industrialização, descentralizando o modelo de industrialização concebido e iniciado nos países centrais do capitalismo.

Os meios de transporte constituem um elemento fundamental para a realização da centralização. No período em que esse processo aparece na cidade, o transporte dominante era o de modal ferroviário. A Centralização ocorrerá pelo esquema centralizador e pela

conformação rígida deste tipo de transporte. O caráter centralizador dos meios de transporte férreos advém do seu rumar para a área industrial e para a zona portuária, a serviço das atividades do setor secundário; enquanto o seu teor de rigidez, isto é, não flexível, é dado pela forma fixa ao traçado dos trilhos, o que enrijece o seu formato e a sua utilização.

Somente terão possibilidade de se localizar na Área Central da cidade aquelas atividades industriais e comerciais que conseguem suportar aos custos locacionais de sua presença nessa área, dado o conjunto de vantagens locacionais que esse espaço da cidade apresenta e concentra em sua constituição. Então, apenas aquelas empresas com atividades que conseguem auferir renda ou lucro (ou os dois) elevados é que se mantém. Exatamente, por causa dos valores altos da terra e dos imóveis, aí constantes.

Figura 1: Área Central de Belém – Ver-o-Peso/ Av. Boulevard Castilho França



Fonte: Benassuly, Dinailson, 2021.

Essa constatação faz com que se evidencie a natureza capitalista da cidade. O exemplo apresentado por esta parte da cidade faz expressar nitidamente a face concorrencial admitida por estas formas espaciais, tanto quanto elucida a nitidez da concentração de riqueza própria do capitalismo. É uma prova consistente do que significa efetivamente a centralização no sistema

capitalista. Isso se explica ao perceber-se que são os detentores dos meios de produção (grandes industriais e grandes comerciantes) que arquitetam e estabelecem essa Área Central. Ela não surge por influência de outros agentes sociais de produção do espaço urbano. Não nasce dos interesses grupos sociais excluídos, por exemplo. E mesmo o Estado figurará apenas como executor de determinadas ações, como em certas obras de infraestrutura ou na regulação do espaço, por meio de legislação específica. Ainda assim, sob a batuta dos interesses da classe burguesa. Esta sim é artífice e a maior beneficiada pela gênese e gestão da Área Central, o Centro Principal da Cidade.

Figura 2: Área Central de Belém - Feira do Ver-o-Peso



Fonte: Benassuly, Dinailson, 2021.

No momento atual do processo de urbanização, a centralização se apresenta como um aspecto comum da metrópole moderna. A Área Central concentrará as principais atividades do setor terciário, além de maior facilidade de acesso, viabilizado pelo transporte urbano e mesmo interurbano. Traços que garantirão, para essa porção da cidade, a referência de articulação da cidade com a economia de mercado.

Deste modo, a Centralização, como processo espacial, relaciona e intermedia os novos processos sociais característicos do seu nascedouro (a industrialização; as inovações técnicas; os fluxos de pessoas, mercadorias, informações e ordens; as atividades econômicas relacionadas à industrialização), com as formas espaciais que se impõem nesse momento (a cidade, a área central, as fábricas, os terminais de transporte). Assim, como já dito, anteriormente, os processos sociais são vinculados à materialidade espacial, através dos processos espaciais, que os une e dão coesão, constituindo os contornos da organização espacial própria do modo de produção capitalista e da sociedade que o formata e admite.

Figura 3: Área Central de Belém - Fluxo de Transporte Coletivo



Fonte: Benassuly, Dinailson, 2021.

Entretanto, a partir da década de 1920 e sobretudo, após a Segunda Guerra, esse panorama e sua conformação são alterados pela ação do capital, que aos poucos foi desvinculando determinadas atividades econômicas da forma espacial Área Central. Houve, assim, uma realocação dessas atividades no espaço urbano. O Centro Principal sofre também uma alteração das funções que realizava anteriormente, assumindo, de modo especial, as funções de ordem ou mando, e, conseqüentemente, também, funções de distribuição de

informações. As atividades de gestão e os escritórios especializados são as ações de maior ênfase nesta fase. Em outras versões, o núcleo principal da economia da cidade torna-se apenas uma centralidade de comércio e serviços, apartada das antigas funções industriais. E por vezes, um comércio baseado no circuito inferior da economia e destinado às camadas populares. A esse processo dá-se o nome de redefinição funcional, na qual o Centro Principal passa a receber novas atribuições na configuração espacial da cidade.

Figura 4: Área Central de Belém - Rua Santo Antônio/ Comércio Popular



Fonte: Benassuly, Dinailson, 2021.

Para ilustrar os aspectos aludidos sobre o Centro Principal ou Área Central e o processo espacial urbano da Centralização, toma-se como referência a mostra de campo realizada para essa pesquisa, tendo como base iconográfica o Centro Principal de Belém. A captação das imagens foi realizada na Av. Boulevard Castilho França, Feira do Ver-o-Peso e Rua Santo Antônio (vide Figuras 1, 2, 3, 4 e 5).

Figura 5: Área Central de Belém - Feira do Ver-o-Peso/ Comércio Popular



Fonte: Benassuly, Dinailson, 2021.

Com a redefinição funcional do Centro Principal, nasce, então o processo espacial da Descentralização (CORRÊA, 1989, p. 45-56; 2001, p. 124-129). Ele será fruto de um conjunto de fatores, que encarecem a permanência de indústrias e serviços a elas associados no Centro Principal da cidade. Esses fatores estão, então, relacionados a questões locacionais relativas ao custo da terra e das atividades da empresa; à falta de espaço ou da obtenção do mesmo para sua expansão; a legislações específicas da Área Central que restringiam a ação empresarial; e ao custo elevado do transporte. Todos interligados e caracterizados, neste momento, como deseconomias de aglomeração, que geram perdas de capital, ou também, ausência de amenidades para a atuação empresarial, portanto para a produção própria do capitalismo.

A existência da Descentralização ocorrerá, porque em algum momento da história das cidades se deu a Centralização. Assim, a Descentralização é fruto da Centralização. Uma consequência de uma nova conjuntura em que a reprodução capitalista não mais ocorria tão plenamente na Área Central, por conta das perdas e dos custos para os empreendimentos econômicos, que a área mais valorizada da cidade, agora admitia. Tem-se, assim, um processo

espacial da cidade mais recente que a Centralização, influenciado por um outro tempo histórico, por outra cena econômica mundial e novos arranjos do modo de produção capitalista.

Figura 6: Centralidade de Bairro da Senador Lemos (Telégrafo)



Fonte: Benassuly, Dinailson, 2021.

O processo de Descentralização está extremamente associado ao crescimento das cidades. O aumento da abrangência do espaço urbano e, portanto, a ocupação de novas áreas, antes não habitadas, demonstram que o crescimento se dará com a alteração das dimensões espaciais, como também, em termos populacionais. É nesse contexto que as empresas, ao descentralizarem suas atividades, tenderão a disputar, em primeiro lugar, terras não ocupadas e com preços e impostos baixos para suas instalações descentralizadas; e, em seguida, encontrarão e disputarão mercado consumidor. Deste modo, a Descentralização será favorecida pela expansão espacial da cidade, com novas terras que entram no mercado de terras urbanas a baixos custos, em relação à Área Central e alteram as dimensões da cidade, assim como, pelo aumento populacional, que possibilitará a ampliação do mercado consumidor, a quem será destinado a criação de filiais nos bairros, especialmente, de empresas comerciais. Esse novo

mercado consumidor, de algum modo, acaba por justificar a realocação das atividades econômicas.

Figura 7: Centralidade de Bairro da Pedro Miranda (Pedreira)



Fonte: Benassuly, Dinailson, 2021.

Outro fator que impulsionou a Descentralização no Espaço Urbano foi a ampliação e modernização dos transportes. Neste tema, destaca-se a alteração de um modal fixo para outro mais flexível. Ou seja, não há mais a presença da centralidade dos trilhos e dos transportes férreos, já que o uso dos ônibus, automóveis e caminhões darão maior flexibilidade aos deslocamentos na cidade. Há, então, uma facilitação dos deslocamentos por meio dos transportes, cuja estrutura, na Área Central, representava uma das maiores dificuldades, em relação ao aumento de custos. Supera-se o enrijecimento de trens e bondes, a rigidez dos trilhos e de seu traçado, bem como, o esquema centralizador que se compunha com esses elementos no Centro Principal. Quando se fala em meios de transporte, está se indicando não somente os fluxos de mercadorias, mas também o acesso do mercado consumidor às novas empresas descentralizadas, e, portanto, aos novos centros, às centralidades secundárias.

Desta forma, se consegue compreender que o processo de Descentralização é marcado por fatores que são atrativos para o capital e a instalação de empresas, os quais deixam de existir no Centro Principal, como: 1) a disponibilidade de terras ou a existência de terras com baixo custo (aquisição e tributos); 2) a acessibilidade, facilitada pelos transportes; 3) a infraestrutura urbana já instalada; 4) as amenidades espaciais e sociais; 5) mercado consumidor para as atividades descentralizadas.

Figura 8: Centralidade da Cidade João Paulo II (São Braz/ Marco)



Fonte: Benassuly, Dinailson, 2021.

O processo de Descentralização é marcado, portanto, pela realocação de atividades econômicas e das empresas que as compõem. Saem do Centro Principal para novos centros, que recebem denominações como centros secundários, centralidades, núcleos secundários de atividades econômicas, centralidades secundárias ou subcentros, e, ainda, se relacionados ao setor terciário, nucleações terciárias ou subcentros de comércio e serviços. Todas essas nomenclaturas estão relacionadas ao aparecimento de novos núcleos de aglomerações de empresas dos setores secundário e terciário da economia no Espaço Urbano. Essa nova configuração do Espaço Urbano não mais dependente de apenas uma centralidade econômica

– a Área Central ou Centro Principal – e com isso acrescido destes novos centros, concede a este espaço citadino uma maior complexidade, relacionando-se com uma nova fase do capitalismo, não mais industrial e não mais concorrencial, assim como, com um novo estágio do processo de urbanização, caracterizado pelo fenômeno da metropolização.

Figura 9: Centralidade da Cidade Entroncamento-Castanheira-BR 316



Fonte: Autoria própria, 2021.

A fase atual do capitalismo, chamada de financeira ou monopolista, evidencia a ocorrência de um processo de centralização do capital, o monopólio. Esse fenômeno, que tem dimensões mundiais, é percebido também no espaço urbano. Não mais com a centralização espacial, mas com a centralização de capitais. Diversas empresas vão descentralizar suas atividades para captar e concentrar mais capital. As empresas com maior abrangência espacial e, por conseguinte, com maior capacidade de descentralizar as suas atividades, têm também uma maior capacidade de centralizar capitais, em virtude exatamente de sua abrangência. A maior capacidade de espraio espacial das empresas, significa, por outro lado, uma maior tendência à drenagem de recursos do mercado consumidor e, por consequência, uma maior centralização de capitais. Esse processo é assim sintetizado por CORRÊA (1989), ao analisar como exemplo o setor terciário na cidade:

A centralização do capital, a característica básica da fase monopolista do capitalismo, está associada, no que se refere ao setor terciário, à criação de cadeias de lojas – supermercados, ótica, eletrodomésticos, confecções, tecidos, tintas, drogarias, de “variedades” [...] – podendo a sede da empresa permanecer na Área Central. Somente o grande capital, em expansão, demanda novos espaços e novos mercados. A descentralização torna-se um meio de se manter uma taxa de lucro que a exclusiva localização central não mais é capaz de fornecer. Neste sentido constata-se que no capitalismo monopolista há centralização do capital e descentralização espacial, diferente, portanto, do que ocorria no capitalismo concorrencial, onde a centralização espacial derivava de uma dispersão de capitais CORRÊA (1989, p. 47).

Assim, se entende que o processo de Descentralização guarda uma relação intrínseca com a expansão capitalista e com a monopolização de capitais. A Descentralização está associada à monopolização e o monopólio utiliza a Descentralização para se fortalecer. A lógica da Descentralização é a lógica da monopolização, do capital monopolizado, do monopólio de mercado e de capitais.

Um exemplar deste processo de monopolização na cidade é a implantação das redes de lojas nos bairros, comandadas da Área Central. Cenário que faz, por vezes, com que os pequenos negócios dos bairros desapareçam, em virtude de sua pouca capacidade de concorrer com o grande capital comercial. A sede localizada no Centro Principal dirige uma rede ou cadeia de lojas, de forma integrada. É, certamente, um exímio modelo da ação monopolista do capital e de sua efetivação no espaço urbano.

Figura 10: Centralidade da Cidade - Ananindeua (Centro)



Fonte: Autoria própria, 2021.

Por sua vez, as redes integradas, com comando na Área Central, que expressam a descentralização da ação das empresas capitalistas, constituem, no âmbito da cidade, um sistema de drenagem dos ganhos das classes assalariadas, por meio dos gastos no consumo de toda sorte de produtos do setor de comércio e serviços. O fluxo destes recursos, advindos dos salários, segue a rota: gasto nas filiais descentralizadas – agências bancárias – sedes das empresas localizadas no Centro Principal. O que configura a expressão da acumulação capitalista, por meio do processo espacial de Descentralização. A rede integrada de lojas expõe o formato prático de acumulação e de reprodução do capital. A primeira através do processo descrito de centralização de capitais, por meio do consumo dos assalariados, que drena seus salários para as empresas comerciais. Enquanto, a segunda, se expressa, exatamente, no consumo. O consumo é um elemento importante da reprodução do modo de produção capitalista e, certamente do capital.

Figura 11: Centralidade da Cidade - Ananindeua (Centro)



Fonte: Autoria própria, 2021.

Por outro lado, a Descentralização se coloca como uma espécie de reprodução da exploração entre espaços centrais e espaços periféricos da escala mundial, entre o grande capital dos centros mundiais e o capital periférico dos países pobres. A fortalecer a lógica de monopolização do capital. O que reforça a concepção de que a Descentralização econômica

gera centralização de riqueza, por meio da drenagem de capitais para o Centro. Fenômeno que se pode constatar, tanto no processo de Descentralização no Espaço Urbano, quanto conformação do espaço mundial atual, em que o centro do capitalismo mundial (Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão) comandam e influenciam econômica e politicamente suas zonas de influência (América Latina, África, Leste Europeu, Sudeste Asiático e Oceania). São, na verdade faces de uma mesma configuração econômica, uma na escala global e outra, na escala local, tendo a cidade como conexão, elemento articulador e espinha dorsal desse processo, cujos resultados são a acumulação de capitais e o monopólio.

Figura 12: Centralidade da Cidade - Cidade Nova (Ananindeua)



Fonte: Autoria própria, 2021.

As formas espaciais que se destacam com o processo espacial de Descentralização são outras do que aquelas constatadas nas origens do processo espacial de Centralização. Agora, apresentam-se as Centralidades secundárias; as lojas e empreendimentos descentralizados; os eixos de transportes que ligam os bairros periféricos ao Centro Principal; os eixos de interligação da cidade, que possibilitam fluxos diversos.

Para ilustrar os aspectos desenvolvidos acerca do processo de Descentralização e dos Subcentros, dela decorrentes, toma-se como referência a mostra de campo realizada para essa pesquisa, tendo como base iconográfica as Centralidades da Cidade: João Paulo II (Belém),

Entroncamento-Castanheira-BR 316 (Belém e Ananindeua), Ananindeua-Centro (BR 316) e Cidade Nova (Ananindeua); as Centralidades de Bairro: Pedro Miranda e Senador Lemos (Belém) - vide Figuras 6, 7, 8, 9, 10, 11, e 12.

Além dos processos espaciais da Centralização e da Descentralização, a Coesão (CORRÊA, 1989, p. 56-59; 2001, p. 129-131) pode também auxiliar no entendimento da espacialização das atividades econômicas e das empresas que às constituem na cidade, refletindo diretamente na compreensão do arranjo espacial das centralidades e da cidade, na materialização das formas espaciais que compõem as centralidades e do modo com que a Descentralização acontece.

Figura 13: Coesão na Cidade Nova (Ananindeua)



Fonte: Autoria própria, 2021.

O processo espacial da Coesão consiste na aglomeração de atividades econômicas na cidade e na ocorrência de formas espaciais em que a aglutinação e associação de empreendimentos econômicos, em especial, os do setor terciário da economia, tornam-se uma marca. A proximidade entre empresas ou empreendimentos econômicos no espaço urbano reflete em formas espaciais próprias da Coesão. No que se refere, então, a essas formas espaciais urbanas, o aludido processo espacial tem como exemplares as esquinas, corredores e eixos de áreas especializadas ou complementares de determinados ramos industriais, de comércio ou de

serviços, bem como, as próprias centralidades, seja o Centro Principal, sejam os Centros Secundários; ou ainda, as áreas especializadas dentro das Centralidades. Sendo as Centralidades, as mais ricas e complexas formas espaciais, no que diz respeito às aglomerações de atividades econômicas (CORRÊA, 1989, p. 57; CORRÊA, 2001, p. 131). O que indica que a Coesão constitui e auxilia na efetivação dos processos espaciais de Centralização e de Descentralização.

Desta forma, este processo espacial da cidade é traduzido em atividades econômicas que se condicionam a ocupar o espaço de modo coeso, ou seja, agrupadas conjuntamente (CORRÊA, 1989, p. 57; CORRÊA, 2001, p. 129). Um fenômeno que se caracteriza por levar atividades econômicas a se localizarem juntas (CORRÊA, 1989, p. 56), com isso, possibilitando as economias de aglomeração (CORRÊA, 2001, p. 129).

Figura 14: Coesão na BR 316 (Ananindeua)



Fonte: Autoria própria, 2021.

Isto significa que a Coesão é o agrupamento das empresas, empreendimentos, atividades e ramos econômicos na cidade. São, então, atividades econômicas espacialmente coesas, diferenciando-se, portanto, daquelas que se encontram dispersas na cidade. Está, portanto, relacionada com a localização das atividades econômicas ou ramos econômicos, como também, com as economias de aglomeração, que influenciam a proximidade entre os mesmos. Há, assim,

um conjunto coeso de empresas ou empreendimentos econômicos, que aproveitam as economias relacionadas a determinados fatores, os quais, por sua vez, facilitam a realização das mercadorias e do espaço como mercadoria, através do consumo, como: o transporte (acessibilidade e circulação de consumidores), a disponibilidade de matéria-prima, o mercado consumidor e a infraestrutura urbana instalada, que se estabelecem numa determinada localização do espaço urbano.

Figura 15: Coesão na Feira da 25 - São Braz (Belém)



Fonte: Benassuly, Dinailson, 2021.

Ou seja, as atividades econômicas tendem a localizar-se próximas com o objetivo de estabelecerem economias, que possibilitem compartilhar acesso ou facilitar a aquisição de matérias-primas ou a mercado consumidor (CORRÊA, 1989, p. 57), ou ainda para geração de bens intermediários. No que se refere à finalidade de atração de consumidores, a mesma poderá ocorrer para que se haja uma possibilidade de opções, nas atividades de mesmo ramo, ou ainda para amplificar os interesses de compra do consumidor. A cidade passa deter áreas especializadas, formas espaciais específicas com a finalidade de assegurar o minimizar de custos, através das economias de aglomeração.

Figura 16: Coesão Entroncamento-Castanheira



Fonte: Autoria própria, 2021.

Então, o processo espacial da Coesão tem como consequência a geração de áreas ou setores da cidade especializados em determinadas atividades econômicas (CORRÊA, 1989, p. 57). É responsável, portanto, pelas áreas, distritos, esquinas ou corredores de bancos, de comércio varejista, de escritórios ou de diversões, autopeças, clínicas, industriais, entre outras atividades econômicas urbanas (CORRÊA, 2001, p. 130-131).

A Coesão, portanto, gera formas espaciais caracterizadas pela aglomeração de atividades econômicas. E esta aglomeração é possível: 1) entre atividades econômicas e lojas do mesmo setor, como as ruas especializadas na venda de determinados produtos; 2) entre lojas e atividades econômicas diferenciadas, nas centralidades (Centro Principal, Subcentros e das Centralidades induzidas pelos Shoppings); 3) entre lojas e atividades de ramos ou serviços complementares; 4) entre pequenas indústrias que se associam para gerar escala conjuntamente; 5) entre atividades econômicas e lojas que se baseiam no contato pessoal (CORRÊA, 1989, p. 57; CORRÊA, 2001, p. 129-130).

Figura 17: Coesão na João Paulo II (Belém)



Fonte: Benassuly, Dinailson, 2021.

No Centro Principal, a aglomeração, é evidente no comércio varejista, nos agrupamentos de escritórios, nos serviços de alimentação, no ramo de papelaria; no estabelecimento de um centro financeiro (bancos e similares); no setor de hotéis; na afluência de teatros, cinemas e similares (CORRÊA, 2001, p. 130-131). Fora do Centro Principal, ganham destaque a geração de áreas de varejo, de atacado, do setor financeiro, de ramos relacionados à saúde, de automóveis, de bares e restaurantes, distritos industriais especializados.

É preciso, portanto, notar que o processo de Coesão pode ser identificado simultânea e complementarmente aos processos de centralização e descentralização, gerando o aparecimento de áreas especializadas dentro do espaço urbano, tornando assim a organização espacial mais complexa. Como modo através do qual a relação custo-benefício tende a favorecer a reprodução do capital, o processo de Coesão insere-se na linha da acumulação (CORRÊA, 2001, p. 130-131). É, assim, manifestação e evidência da acumulação capitalista, também identificada nos processos de Centralização e Descentralização, ao mesmo tempo que as formas espaciais

urbanas que originam, são exemplares patentes da materialização da riqueza, produzida pelo trabalho.

Figura 18: Coesão na Pedro Miranda (Belém)



Fonte: Benassuly, Dinailson, 2021.

Para ilustrar os aspectos desenvolvidos acerca do processo de Coesão, toma-se como referência a mostra de campo realizada para essa pesquisa, tendo como base iconográfica as Centralidades da Cidade: São Braz (Belém), João Paulo II (Belém), Entroncamento-Castanheira-BR 316 (Belém e Ananindeua) e Cidade Nova (Ananindeua); além da Centralidade de Bairro da Pedro Miranda (Belém) - vide Figuras 13, 14, 15, 16, 17 e 18.

Todos os três processos espaciais geram formas espaciais que são dedicadas à realização econômica no Espaço Urbano.

1.2 AS TIPOLOGIAS DAS NUCLEAÇÕES TERCIÁRIAS

Nas análises de SANTOS e SERPA (2000) sobre várias centralidades da cidade de Salvador, os autores apresentam tipos específicos de Nucleações Terciárias, que poderão se estabelecer conforme a abrangência de sua influência sobre o espaço urbano. São três tipos distintos: O Comércio de Vizinhança; a Centralidade de Bairro e o Subcentro da Cidade. Cada uma dessas expressões da espacialização do comércio nas cidades detém características e processos de influência diferenciados no arranjo espacial da cidade. São também materializações práticas do processo espacial da Coesão, principalmente, no que diz respeito aos dois últimos tipos.

O Comércio de Vizinhança (SANTOS e SERPA, 2000, p. 56-57) é aquele tipo não consolidado de nucleação terciária. Na verdade, não se estabelece como uma nucleação em si, já que há uma dispersão de um grande número de empreendimentos comerciais pelo bairro, distribuídos de forma a não conformar uma centralidade coesa. Com isso, haverá uma intercalação nítida entre residências e comércios, ou entre porções comerciais e porções residenciais na via ou perímetro em que se constata esse tipo de espacialização terciária. Considerando o bairro, haverá uma presença de comércios, distribuídos pelas ruas, que articuladas, dão contorno ao que seria o núcleo comercial. As atividades não se concentram para formar um centro verdadeiro, mas apresentam-se distribuídas pelas poucas vias que esta nucleação abrange.

Poderão, então, aparecer pequenos aglomerados nestas ruas ou nas praças do bairro. O bairro é a sua localização, porque sua influência e abrangência está circunscrita às suas dimensões, não ultrapassa os limites desse recorte espacial. Por isso, sua presença será sentida na periferia, nos bairros periféricos, onde há uma renda menor da população urbana. Essa caracterização indica porque a designação Comércio de Vizinhança. Quem compõe e consome no espaço abrangido por este tipo de nucleação terciária são os vizinhos do mesmo bairro, do mesmo quarteirão, do mesmo perímetro.

Os trabalhadores dos empreendimentos comerciais do Comércio de Vizinhança são, em geral e majoritariamente, os familiares. Os comércios presentes neste tipo de nucleação têm mão-de-obra familiar. As atividades econômicas com base no núcleo familiar podem indicar uma forma de complementação da renda da família ou realmente figurar como a única fonte de renda do núcleo familiar. Pode-se dizer que é um exemplar urbano de uma economia de base familiar, cuja forma espacial consiste em conjugação entre comércio e residência. Geralmente

uma residência que tem a parte da frente adaptada para o comércio ou se houver dois pavimentos, a parte térrea é aquela em que funciona o empreendimento comercial. Dificilmente, a parte dos fundos da residência ou a parte de cima, se houver dois pavimentos, serão utilizados para a instalação do empreendimento comercial. O traço familiar dos empreendimentos e o funcionamento do empreendimento na própria residência são aspectos complementares neste tipo de nucleação comercial.

Figura 19: Comércio de Vizinhança na Abolição (Ananindeua)



Fonte: Autoria própria, 2021.

A situação de vizinhança faz com que a relação entre comerciante e cliente esteja em um patamar diferenciado em relação a outros empreendimentos, cuja estrutura não seja fundada no trabalho familiar e na relação de vizinhança em si. Isto coloca a relação comercial em um nível para além do estritamente mercantil. Deste modo, a valorização da relação pessoal e de vizinhança assume um lugar que reposiciona o comércio em outra lógica relacional, que destoa da ação capitalista, propriamente dita. Situa-se nesse aspecto do Comércio de Vizinhança, as compras fiadas (adquiridas para pagamento posterior), no lugar do que se entende por crédito, na lógica de mercado atual. Esse expediente se mantém pela relação entre comerciantes e clientes vizinhos, que se conhecem e por evidentemente os comércios deterem, como seus

principais consumidores o público vizinho, moradores do bairro. Assim, o caráter mais marcante destas nucleações é exatamente o sentido de vizinhança.

Figura 20: Comércio de Vizinhança no Maguari (Ananindeua)



Fonte: Autoria própria, 2021.

Diferente dos outros tipos de nucleações terciárias, o acesso de outras partes da cidade não é facilitado. Há, então, um acesso pouco denso ou dificuldades de acesso a esse tipo de nucleação comercial. A dispersão dos empreendimentos auxilia nesse processo. Por outro lado, a oferta de produtos e serviços de primeira necessidade, ou que atendam às necessidades mais elementares da população da comunidade aí constituída, reforçam um direcionamento para o nicho local. Os empreendimentos estão voltados para o bairro ou parte de um bairro, de forma a atender necessidades básicas, o que faz reforçar a característica não especializada destas nucleações terciárias, traduzido em um nível elevado de diversidades dos comércios e serviços aí presentes.

Deste modo, os comércios mais frequentes são os bares populares, as mercearias ou tabernas, os mercadinhos, as lanchonetes, as sorveterias, as padarias, as pequenas lojas de confecções, os armarinhos, as pequenas lojas de materiais de construção, os açougues, as pequenas papelarias, dentre outros. Enquanto os serviços que se destacam são as oficinas de bicicleta, as oficinas de veículos automotivos, as costureiras, as escolinhas privadas de ensino

infantil, as escolas públicas e privadas ensino fundamental, os serviços de cópias e plastificação e as rádios de bairro.

Desta forma, as nucleações de Comércio de Vizinhança constituem núcleos menos especializados, seja do ponto de vista de um ramo específico do terciário, seja relativo ao grau de tecnologia agregada, desenvolvida nos empreendimentos comerciais.

Os exemplos de Comércio de Vizinhança, a partir do recorte espacial utilizado neste trabalho, são ilustrados pelos Bairros do Maguari e da Abolição, em Ananindeua (vide figuras 19 e 20).

As Centralidades de Bairro (SANTOS e SERPA, 2000, p. 57-58) se diferenciam do Comércio de Vizinhança por ter adquirido um processo de Coesão mais efetivo e nítido. Dois elementos colaborarão para isso: maior acessibilidade e maior especialização. A acessibilidade será mediada por corredores de acesso à centralidade, por onde passarão, especialmente, o transporte coletivo, por causa disso a circulação será mais intensa. A circulação mais intensa de consumidores, através do transporte público, será facilitada pelas vias de acesso que diferenciam fundamentalmente essas nucleações das anteriormente descritas. Já a especialização comercial é dada por um conjunto de produtos e serviços menos usuais, cuja caracterização é dada por uma quantidade mais variada de produtos e serviços a serem ofertados aos consumidores, a suplantarem a existência, apenas, de um comércio de gêneros de primeira necessidade, embora estes também componham essa variedade de produtos e serviços.

Uma característica importante deste tipo de nucleação terciária é que a aglomeração de empreendimentos comerciais é mais evidente, ou seja, as atividades comerciais não estarão espacialmente dispersas. Haverá um processo de Coesão mais perceptível, que se coadunará com uma grande área de abrangência no espaço urbano.

Os empreendimentos comerciais que caracterizam essa nucleação são: as redes de supermercados ou hipermercados, as redes de farmácias, os médios restaurantes, além da maioria dos comércios presentes no Comércio de Vizinhança, com aumento da diversidade de produtos e melhoria do aspecto estético. Haverá a presença, ainda, de lojas especializadas em determinados produtos e serviços, como de trajes finos, de biscuit, de óticas, de ornamentação, de organização festas, de lojas de autopeças e de postos de combustíveis (em alguns casos), entre outros.

Quanto aos serviços, destacam-se: as redes de escolas de ensino fundamental e médio, as redes de clínicas diversas (de especialidades, de odontologia, de fisioterapia, de estética...), os estúdios fotográficos, as oficinas especializadas, os pontos de taxi; e em alguns casos, os hospitais, os cursos profissionalizantes, postos dos correios, as escolas de línguas, as autoescolas, entre outros.

Figura 21: Centralidade de Bairro da Senador Lemos (Telégrafo)



Fonte: Benassuly, Dinailson, 2021.

Tanto quanto ao público, como aos trabalhadores dos estabelecimentos comerciais da Centralidade de Bairro, novos contornos serão percebidos. O público que caracteriza este tipo de nucleação terciária não está mais circunscrito à vizinhança do bairro. Abrange, agora, também os passantes do transporte particular, pedestres, usuários do transporte público e trabalhadores das imediações, bem como, pessoas de outros bairros próximos. Esse público não está, portanto, restrito aos moradores do bairro. Já os trabalhadores não estão mais vinculados apenas a estabelecimentos de base familiar. São, portanto, em sua maioria, trabalhadores assalariados. O caráter assalariado do trabalho suplanta aquele de base familiar. Os estabelecimentos possuirão poucos empregados, por vezes um ou dois, e em comércios de porte

maior esta quantidade de trabalhadores tende a aumentar. A depender do porte e da estrutura do empreendimento comercial e/ou da demanda que o mesmo recebe, a quantidade de trabalhadores variará conforme o maior porte e a maior demanda apresentada.

Figura 22: Centralidade de Bairro na Pedreira (Belém)



Fonte: Benassuly, Dinailson, 2021.

Diferente do tipo de nucleação anterior, a centralidade de bairro conterá estabelecimentos em que será possível a realização da compra por meio de pagamento na forma de crédito eletrônico (cartão de crédito) ou de operações *on line*, como os cartões de débito. Outro aspecto que a diferencia é a questão da moradia. Poucos serão os estabelecimentos comerciais que também servirão de moradia, como nas nucleações comerciais de vizinhança. Isso indica maior amadurecimento e consolidação deste outro tipo de nucleação terciária.

Neste caso, haverá uma versão semi-consolidada de centralidade, que será resultado do processo de Descentralização aqui descrito. Haverá, portanto, o aguçamento e a presença inequívoca dos elementos geradores e constituintes das centralidades: a busca de novos mercados consumidores, a drenagem de recursos dos assalariados, a expansão da influência capitalista para outros espaços internos à cidade, dentre outros. Junta-se a isso, a ocorrência de

variação de população entre o dia e a noite, próprias de áreas centrais, que indica exatamente a adequação aos contornos do funcionamento de um centro.

Também ficarão mais evidentes agrupamentos de ramos específicos do setor de comércio e serviços. A presença de estabelecimentos comerciais descentralizados do Centro Principal será uma constatação inequívoca, embora em alguns ramos específicos, como as farmácias, clínicas e escolas, por exemplo. Mesmo assim, a grande maioria dos estabelecimentos neste tipo de centralidade tenha como marca o nascimento descentralizado.

As Centralidades de Bairro também estão situadas na periferia, assim como o Comércio de Vizinhança. Mas, desta vez, em locais nos quais as suas ruas principais são rotas para os fluxos do transporte coletivo. São os ônibus flexibilizando a estrutura do espaço urbano e realizando o acesso a estas formas espaciais. Haverá, nesta nucleação terciária, maior especialização do comércio, com uma maior diversidade na oferta de produtos e serviços. No que tange à sua abrangência, pode-se destacar que nestas centralidades, os núcleos comerciais podem aparecer intercalados por áreas residenciais, o que indicará certo nível de espraiamento no formato desta centralidade.

Os exemplos de Centralidades de Bairro, a partir da mostra de campo realizada para essa pesquisa e do recorte espacial utilizado neste trabalho, têm como base iconográfica as imagens das Centralidades da Pedro Miranda, no bairro da Pedreira e da Senador Lemos, no bairro do Telégrafo, em Belém (vide figuras 21 e 22).

A Centralidade da Cidade é o último tipo de nucleação terciária apresentada por SANTOS e SERPA (2000, p. 58-59). Esta Centralidade representa um núcleo de comércio e serviços plenamente estruturado. Diferenciando-se das outras nucleações terciárias em todas as variáveis já descritas: abrangência, formato e configuração das suas formas espaciais características (os empreendimentos comerciais), forma de trabalho, público consumidor, acessibilidade e circulação de veículos e pessoas (fluxos), tipos de estabelecimentos comerciais e nível de consolidação da nucleação comercial.

Portanto, das nucleações terciárias, consiste, certamente, naquela mais complexa. Aquela que se conforma em uma forma espacial de natureza econômica, com fluxos intensos na cidade, promovidos pelos corredores de acesso, que articulam e interligam outras áreas da cidade a esta centralidade, dada a sua importância no arranjo espacial e econômico da cidade.

Desta forma, representam, de fato, as centralidades que são mais associadas ao processo de descentralização, em que as atividades comerciais e de serviços foram desconcentradas do Centro Principal. Assim apresentarão maior especialização dos serviços e de comércios, expressando também maior e mais variada quantidade de produtos ao conjunto dos seus consumidores, assim como, maior qualidade de produtos e serviços.

Figura 23: Centralidade da Cidade - Ananindeua (Centro)



Fonte: Autoria própria, 2021.

Nesta forma espacial, estão situados os empreendimentos comerciais mais especializados fora da Área Central da cidade, especialmente das metrópoles. Estes estabelecimentos apresentam-se mais densamente coesos, apresentando de forma mais evidente o processo espacial de Coesão. Com isso, são fracos ou raros os espaços de dispersão entre os comércios, ou seja, o espaço do núcleo é quase totalmente ou mesmo totalmente ocupado, marcado por uma distribuição espacial intensamente interconectada, do ponto de vista da agregação, o que é próprio de um espaço de importância comercial no espaço urbano. Isso significa que a presença de residências é muito escassa, sem a presença marcante que ocorre no Comércio de Vizinhança, ou mesmo da intercalação entre comércios e moradias da Centralidade de Bairro.

Para além do aspecto da especialização comercial, o Subcentro da Cidade ou Centralidade da Cidade assume o papel de polarizar outros interesses, especialmente aqueles identificados com os agentes econômicos, de empresários, empreendedores ou investidores. Expressam-se outras dinâmicas direta ou indiretamente associadas a estes interesses econômicos, materializados neste tipo de centralidade.

Incorpora-se também, nesta forma espacial, outras variáveis, como: uma centralização de fluxos diversos (veículos, pessoas, ordens, informações, conhecimento, produtos e mercadorias); de trabalhadores e trabalhadoras em busca de sustento; novas expressões culturais ou suas materializações em formas espaciais específicas; além de novas e antigas religiões e formas de culto, especialmente, mas não exclusivamente, representadas nas igrejas cristãs pentecostais e neopentecostais.

Figura 24: Centralidade da Cidade - Cidade Nova (Ananindeua)



Fonte: Autoria própria, 2021.

Cabe destacar que a mobilidade populacional, que ganha proporções extraordinárias no período do dia, no horário comercial, como também, nos chamados dias de semana (dias úteis), é drasticamente alterada no período noturno ou nos finais de semana e feriados. Exceto quando porções desta nucleação comercial adquire e cultiva espaços internos destinados ao lazer, a passeios, a atividades culturais, ao convívio e/ou à boemia. Neste caso, os fluxos atraídos a

estes espaços são outros, com outro público que não se coloca como o foco das atividades matutinas e vespertinas desta Centralidade. Esse fluxo noturno, embora não compense ou se coloque como parêlho ao do horário comercial, dá a este Centralidade outro tom, com mais movimento e vida, além de maior versatilidade no que se refere às atividades nele desenvolvidas.

Figura 25: Centralidade da Cidade - Entroncamento-Castanheira (Belém/ Ananindeua)



Fonte: Autoria própria, 2021.

São mais evidentes e fortalecidos aspectos relativos a relações trabalhistas formais e linhas de crédito na relação com os clientes, por exemplo. Então, ganha destaque uma massa assalariada, que reflete a maioria esmagadora dos trabalhadores, com indicativo de exceção para os pequenos negócios das bordas desta centralidade e mais evidentemente nos trabalhadores informais, denominados de ambulantes. Para os assalariados, o salário poderá variar, a depender da abrangência e do padrão do estabelecimento, com destaque para os trabalhadores das instituições do setor financeiro, os bancários.

No que se refere ao crédito, será possível identificar esse tipo de operação tanto para as empresas da Centralidade da Cidade, como para os seus clientes, com o intuito de amplificar o consumo. Uma prática corriqueira neste tipo de nucleação comercial, mediante a utilização de cartões, do parcelamento através de financeiras e transações *on line*.

Essas características colocam este tipo de centralidade em um outro nível de articulação com o Centro Principal, com as relações mediadas pela instância social do Mercado, assim como, com uma maior ênfase e utilização da legislação. Características que definitivamente distinguem a Centralidade da Cidade das outras nucleações terciárias. São laços que, somados ao uso do crédito e às relações formais de trabalho, expressam uma presença mais forte do chamado circuito superior da economia, que SANTOS e SERPA (2000, p. 59) indicam ser exclusiva deste tipo de Centralidade e sem presença em outras nucleações da periferia das cidades.

Assim, a sua diferenciação das outras nucleações terciárias reside na sua capacidade de atração de fluxos, por causa da presença de corredores com grande número circulante de veículos (particulares e coletivos) e de pessoas, assim como, por conta de sua abrangência, por polarizar economicamente determinada área da cidade, que se relaciona diretamente com atração de fluxos de outras áreas da cidade. Ao que se soma, de forma elucidativa, as palavras de SANTOS e SERPA:

Devido à maior diversificação de produtos e serviços, estes tipos de centros apresentam um raio de atração superior aos outros tipos de centros da periferia. Isso ocorre porque os mesmos se localizam em áreas de grande fluxo de passantes. Aliás, vale destacar que é em função da acessibilidade que será determinado o raio de atração, devido à circulação intensa de veículos particulares e coletivos (SANTOS e SERPA, 2000, p. 59).

No que concerne à consolidação do núcleo Centralidade de Cidade como uma forma espacial única e com características próprias no espaço urbano, se pode ressaltar que a homogeneização espacial, materializada nos objetos geográficos essencialmente relacionados à promoção e realização do comércio e dos serviços, apresenta-se como um elemento central na lógica da hierarquia entre as Nucleações Terciárias aqui descritas.

A partir da mostra de campo realizada para essa pesquisa, os exemplos de Centralidades da Cidade, captadas do recorte espacial utilizado neste trabalho, foram: as Centralidades da Cidade Nova e Ananindeua (em Ananindeua) e Entroncamento-Castanheira-BR 316 (Em Belém e Ananindeua) - vide figuras 23, 24 e 25.

1.3 AS EXPRESSÕES HETEROTÓPICAS DAS CENTRALIDADES

Durante nossa pesquisa de campo para a monografia de graduação, denominada Uma análise da apropriação econômica do Espaço no/do Bairro da Cidade Nova em Ananindeua – A Cidade Nova como Centralidade da Metrópole de Belém, houve a percepção de que determinados espaços, internos a uma centralidade, não estavam plenamente integrados à esta forma espacial urbana. Em nossa produção, denominamos estes subespaços da centralidade de Bordas ou Franjas Urbano-comerciais.

Figura 26: Borda da Centralidade de Ananindeua - Centro/ Av. Claudio Saunders



Fonte: Autoria própria, 2021.

Nas Bordas ou Franjas das Centralidades temos uma versão inconclusa deste tipo de nucleação terciária. Muito próximo daquilo que descrevem SANTOS e SERPA (2000) como dispersão das atividades comerciais, que se evidenciam com mais força no Comércio de Vizinhança e em menor proporção na Centralidade de Bairro. Entretanto, é possível identificar um fenômeno similar em tipos de nucleações terciárias, com abrangência e influência próprias das Centralidades da Cidade, conforme as observações realizadas nesta pesquisa.

Identifica-se, portanto, inconsistências e incompletudes das Centralidades da Cidade, marcadas por certa dispersão dos empreendimentos comerciais em áreas mais distantes da ocorrência comercial mais intensa. Ao se perceber este aspecto na caracterização da

Centralidade da Cidade, tomou-se a liberdade de denominar essas partes inconclusas da centralidade, marcadas por uma dispersão e inconstância das atividades terciárias, ou seja, com um processo de Coesão não efetivo, como Bordas ou Franjas da Centralidade.

Figura 27: Borda da Centralidade da Senador Lemos (Belém) - Rua Curuçá



Fonte: Autoria própria, 2021.

Assim, pode-se indicar como características principais destas formas espaciais geradas por este fenômeno, àquelas relacionadas às nucleações terciárias do comércio de vizinhança: seu caráter instável comercialmente; áreas muito próximas dos bairros vizinhos, ou seja, da periferia imediata das centralidades; certa dispersão dos empreendimentos; o traço de sobrevivência do empreendimento familiar; empreendimentos de sobrevivência e com pouca estrutura; pouca diversidade de serviços; sua ocorrência em áreas de ocupação já consolidada; sua presença nas extremidades (ou próximas) das centralidades, participando marginalmente de sua constituição; uma organização econômica localizada, que serve principalmente para as necessidades primeiras, domésticas ou mais circunscritas à sua posição na centralidade (o aspecto do consumo de primeira necessidade), aliada aos laços de vizinhança; não há presença de empreendimentos de grande porte e/ou renome no mercado; uma grande presença de

residências, contribuindo para a instabilidade da coesão comercial; não detêm a capacidade de gerar fluxos intensos ou com destino determinado a elas. Todas essas características são próprias do tipo de nucleação terciária de comércio de vizinhança.

Os exemplos de Bordas das Centralidades, a partir do recorte espacial utilizado neste trabalho e da observação de campo realizada, foram percebidos e captados nas Centralidades: da Cidade Nova, de Ananindeua (em Ananindeua), da Senador Lemos (em Belém) e Entroncamento-Castanheira-BR 316 (em Belém e Ananindeua) - vide figuras 26, 27, 28, 29, 30 e 31.

Figura 28: Borda da Centralidade da Cidade Nova (Ananindeua) - SN 22



Fonte: Autoria própria, 2021.

Uma das marcas principais das Bordas ou Franjas Urbano-comerciais das Centralidades Terciárias é a sua localização. Elas estão situadas exatamente nas áreas mais distantes daquelas em que o processo de Coesão ocorreu com mais força, nas extremidades destas Nucleações Terciárias. Participam, portanto, marginalmente da constituição da Centralidade, nas bordas das mesmas. Daí os nomes propostos. Além disso, é possível perceber a presença deste fenômeno em áreas muito próximas dos bairros vizinhos, ou seja, da periferia imediata da Centralidade.

Mas, a característica que mais chama atenção é aquela que diz respeito aos empreendimentos comerciais. São caracterizados por uma condição de utilização para a sobrevivência. Por isso, seus aspectos não grandiosos (pequeno porte), como também, a pouca diversidade de produtos ou serviços. O que denota a indicação da instabilidade na participação da Centralidade e sua proximidade com os aspectos das nucleações de Comércio de Vizinhança.

Figura 29: Borda da Centralidade da Cidade Nova (Ananindeua) - SN 21



Fonte: Autoria própria, 2021.

É esta condição de sobrevivência que expressa um aspecto central de nossa reflexão: o trabalho não-capitalista. Compreende-se, nesta reflexão como trabalho ou economia não-capitalista aquele tipo de produção de serviços e artigos que não geram uma exploração direta do trabalho alheio e que não possui a realização da centralização ou acumulação de riqueza. Especialmente, este aspecto garante um caráter diferenciado a esse olhar para as Bordas ou Franjas Urbano-Comerciais.

Quando se fala em economia não-capitalista, não se está negando a hegemonia do modo de produção capitalista na atualidade, nem negligenciando que as Centralidades representam uma radicalização da concentração de riquezas no espaço urbano, mas identificando fissuras próprias do processo contraditório que envolvem este modo de produção. O caráter não capitalista deste tipo de trabalho não reside na posição exótica que se poderia creditar a estes

empreendimentos, mas na condição de não gerar concentração de riqueza e não existir para isso, para essa finalidade. A existência de empreendimentos numa estrutura espacial interna a uma centralidade, que existem em função das primeiras necessidades de determinadas pessoas e para a sobrevivência laboral de outras, não sinaliza a reprodução capitalista. Ao contrário, indicam as suas fragilidades e contradições de maneira patente e desafiadora.

Figura 30: Borda da Centralidade da Cidade Nova (Ananindeua) - Arterial 5



Fonte: Autoria própria, 2021.

Essa colocação indica uma preocupação deste estudo com o tema do trabalho não-capitalista. Ele não está apenas expresso nas centralidades urbanas, mas viceja no território amazônico, nos espaços produzidas, no interior, nas florestas, nos espaços rurais, nos territórios quilombolas e indígenas também. Estes espaços detêm uma forte presença desta economia não-capitalista que se trata aqui. As economias quilombola, indígenas, dos trabalhadores rurais, dos extrativistas, da produção orgânica popular se enquadram como economias de sobrevivência e que não tem como finalidade o acúmulo de riquezas.

O trabalho no modo de produção capitalista detém características próprias e estritamente condicionadas ao avanço da produção e reprodução do capital. Assim, neste modo de produção, ele está condicionado a um mercado específico para venda da força de trabalho: o mercado de trabalho. Nesse sentido, o trabalho passa a ser entendido como uma mercadoria. Mercadoria

basilar para a reprodução do capital, pois a produção gerada pelo trabalhador, que vendeu a sua força de trabalho ao patrão, não é revertida integralmente para o pagamento desse trabalhador. Aí está a base do sistema capitalista, efetivada para a garantia da reprodução mesmo: a exploração do trabalho alheio, através de um instrumento próprio para esta extração, denominada mais-valia.

Figura 31: Borda da Centralidade Entroncamento-Castanheira (Belém)



Fonte: Autoria própria, 2021.

Para que o trabalhador se submeta a essa situação foi necessário que a classe dominante do modo de produção capitalista, a burguesia, criasse condições históricas concretas de desvinculação entre o trabalho e os meios de produção. Desta forma, a burguesia, como classe dominante, concentrou ou trouxe para si qualquer meio de produção, impedindo as outras classes sociais de exercer uma produção autônoma. Essa concentração dos meios de produção nas mãos dos burgueses, por sua vez, condiciona e influencia diretamente a venda da força de trabalho, a extração da mais-valia e o controle social desta classe dominante sobre as outras classes.

Além da concentração dos meios de produção, a burguesia executa um processo de alienação do trabalhador. Primeiro de uma produção verdadeiramente própria, autônoma; depois da relação com o conjunto do processo produtivo, já que o trabalhador deixa de participar

ativamente do todo da produção; além disso, também da consciência do funcionamento do sistema, que tem rebatimentos nas relações sociais e políticas.

A mercadoria trabalho tem o seu preço estabelecido através da quantidade de mão de obra disponível ou não em um determinado território e em um período histórico específico. Toda vez que há uma quantidade grande de trabalhadores sem trabalho, essa mercadoria perde valor, forçando para baixo os preços da mão de obra, disponível para ser vendida. Isto se faz refletir sobre o achatamento dos salários. Essa grande quantidade de trabalhadores sem ocupação, que cumpre essa função de diminuir o valor do salário é chamado exército de reserva, ou seja, uma soma ampla de trabalhadores sem trabalho e disponível para voltar a trabalhar por valores até mesmo menores. O exército de reserva não é fruto do acaso, ela ocorre no sistema de maneira intencional e orgânica.

Essa forma de organização do trabalho e, por conseguinte da produção, influenciará as relações sociais estabelecidas entre as classes sociais neste modo de produção baseado no capital, no seu acúmulo e na sua reprodução. Sendo assim, as características descritas funcionam somente para o modo de produção capitalista.

O capitalismo transgride o valor de uso do trabalho, relacionado à realização humana, à satisfação da sobrevivência, à relação direta entre o trabalhador e sua produção, como também, a um nível de unidade e coexistência complementar entre natureza e homem, ou natureza e trabalho. Ao transgredir e redirecionar o trabalho para a efetivação do sistema, cria-se uma relação com o trabalho baseado no acréscimo de um valor de troca ao mesmo, que ao transformá-lo em mercadoria, também o diminui ao resultado salário, que visará apenas a manutenção básica do trabalhador.

O trabalho é requalificado como mais uma mercadoria, dentre as outras, embora esta mercadoria-trabalho não seja, na verdade, apenas uma mercadoria qualquer, mas aquela estratégica para o acúmulo de capital e a reprodução do modo de produção capitalista.

Todas essas formulações sobre trabalho têm como base os postulados marxistas, especialmente aqueles descritos em *O capital* (MARX, 2013).

Também não se quer, aqui, retirar a influência da economia capitalista nestas outras economias ou indicar que não há hegemonia da economia capitalista no momento atual. Pretende-se identificar que também no espaço urbano se encontram versões do trabalho não-capitalista, que precisam ser verificadas e melhor estudadas, a valorizar, assim, os sinais de

resistência a esta forma de ser do capitalismo ou de suplantação destas relações imanentes a este modo de produção, o que consiste em uma ação importante para a perspectiva de uma economia sem as amarras da concentração de riquezas e sem a exploração do trabalho alheio.

É também nesse aspecto do trabalho não-capitalista que se entende que estes empreendimentos comerciais das Bordas ou Franjas Urbano-comerciais das centralidades de uma metrópole, como Belém, podem ser compreendidos como heterotopias urbanas. Para dar conta desta afirmação, lança-se mão das contribuições de LEFEBVRE (2002). O referido autor propõe que a forma urbana contém e se expressa por meio de três topias: a isotopia, a heterotopia e a utopia. As formas urbanas são, então, classificadas, conforme as funções e as interações que estas formas estabelecem no urbano. Debate que é colocado nesta assertiva:

A forma urbana reúne tais diferenças, ora mínimas, ora máximas (todas as diferenças, ou seja, as diferenças formando um todo). Tal reunião implica em três termos, as três topias (iso-, hetero-, u-topia) (LEFEBVRE, 2002, p. 122).

Para LEFEBVRE (2002, p. 45-47; 119-123), as isotopias são as partes do espaço passíveis de comparação, de aproximação, são espaços análogos ou homólogos; as heterotopias, ao contrário são frações outras do espaço, caracterizadas por ser o outro espaço ou o espaço do outro, o diferente, o contraditório, aquele que contrasta, ou ainda, o conflito, o não aproximável em relação outro subespaço urbano, enquadra-se como o excluído e o imbricado ao mesmo tempo. Isotopias e Heterotopias estão colocadas sempre em relação a outros espaços. A diferenciação entre elas somente pode ocorrer, levando em conta o par, as funções que adquirem no urbano, dentro da dinâmica urbana. A Utopia está relacionada ao simbólico, ao fascínio urbano, o efêmero, o conjuntural, na virtualidade do conteúdo das formas, na transcendência, na presença, na ausência-presença, está em todas as porções urbanas e em nenhuma fixamente, mas diferente do imaginário abstrato.

Quando se traz essa discussão para o tema em questão, especialmente, as Bordas ou Franjas Urbano-comerciais, pode-se compreender como uma forma urbana heterotópica. Do conjunto da forma urbana Centralidade, emerge o diferente, o contrastante, que são as Bordas ou Franjas, expressas na instabilidade e na falta de coesão comercial (dispersão), que caracteriza uma Centralidade.

A posição destoante do contexto mais complexo, marcado pela mais sólida coesão; a proximidade das Bordas e Franjas com as funções e características das nucleações de Comércio de Vizinhança; a presença de empreendimentos de sobrevivência, quando as centralidade representam uma face da concentração de riqueza na cidade; ou ainda o seu posicionamento

marginal, nas extremidades da centralidade, em relação direta com as áreas de uso habitacional (bairros próximos) fazem com que se possa inscrever essa expressão espacial como uma Heterotopia do espaço urbano.

As questões aqui colocadas são de fundamental importância para este trabalho porque visam entender como as municipalidades de Belém e Ananindeua, na Região Metropolitana de Belém (RMB) estão produzindo políticas específicas para as suas centralidades, já que não se está falando de qualquer forma espacial urbana, mas de formas espaciais que concentram riqueza, que significam o trabalho de diversos municípios e que detêm uma relevância econômica não somente para o município em que se encontra, mas para a Metrópole como um todo.

Ao mesmo tempo compreender se já há alguma percepção por parte do poder público ou de grupos de interesse sobre a centralidade, mas principalmente, sobre os empreendimentos localizados nas Bordas ou Franjas Urbano-comerciais e o seu caráter laboral de sobrevivência, a partir dos PPAs dos dois municípios citados. De forma a identificar a presença de algum Projeto, Ação ou Programa Temático, que esteja voltado para a economia urbana, o trabalho ou a inclusão produtiva, demonstrado nos instrumentos de planejamento e ordenamento econômico-financeiro destes municípios. Além disso, propor comunicações ou interações que possibilitem maior visibilidade para o trabalho não-capitalista, de base familiar, nela presente.

Por conta disso, tratar-se-á, em nosso segundo capítulo, sobre as Políticas Públicas, a relação entre Políticas Sociais e o cenário histórico de efetivação das políticas públicas, as escolas que as discutem e propõem modelos para suas efetivações, o debate do orçamento público e das formas de produção dos gastos, como também, da influência dos corpos técnicos na conformação das questões orçamentarias e de produção e/ou consecução das políticas.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E ECONOMIA: A ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, SUAS TENDÊNCIAS CONCEITUAIS, SUAS CLASSIFICAÇÕES E A SUA REALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O Segundo Capítulo versa sobre as Políticas Públicas, sua origem e histórico de conformação, o contexto de seu nascimento, os fatores que as fizeram existir, sua definição, suas escolas, seus modelos, suas estruturas elementares. Reflexão acrescida do histórico e características do Estado de Bem Estar-Social, tanto no continente de seu nascedouro (a Europa), quanto na periferia mundial, representada pelo Brasil. Trata-se, ainda, da importância do orçamento para a efetivação das políticas públicas, como também, discorre-se sobre a relevância da questão tributária, dos instrumentos de planejamento e organização orçamentários brasileiros.

Na primeira parte deste segundo capítulo, apresenta-se as questões relativas ao histórico, nascimento, diferenças entre o contexto dos Estados Unidos e da Europa e o contexto internacional pós Segunda Guerra. Ainda nesta primeira parte, apresenta-se como uma contribuição complementar à origem e histórico das políticas públicas, a formação do Estado de Bem Estar Social, que vigorou com mais intensidade na Europa. É tratado, portanto, desta parte histórica e de classificação, das políticas sociais anteriores ao Estado de Bem Estar e do contexto de sua vigência. Acrescida de uma comparação entre o modelo original desenvolvido nos países centrais e como essas políticas sociais chegam ao Brasil, de que forma se estabelecem e quais as diferenças em relação ao Estado de Bem Estar original. Junta-se a essas reflexões as definições de políticas públicas, das estruturas elementares das políticas públicas e dos Modelos de Políticas públicas.

Já a segunda parte está organizada de forma a expressar um conteúdo importante para a execução das políticas públicas, na qual busca-se realizar um apanhado sobre o Orçamento Público, problematizando diversas questões: gasto público, origem do gasto público, origem do avanço do gasto público, as teorias que embasam estas situações, um histórico da realidade brasileira acerca do gasto público e a influência da burocracia no gasto e na execução do orçamento.

E em duas partes secundárias refletimos, inicialmente, sobre a origem da estrutura de planejamento orçamentário atual do Brasil, sua relação com a Constituição Federal de 1988 e com o processo de redemocratização, bem como, sobre os Instrumentos de Programação Orçamentária, a saber: O Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a LOA - Lei Orçamentária Anual. E, posteriormente, sobre a influência da tributação na geração da receita orçamentária, na qual discutiremos sobre tributação direta e indireta, progressividade e regressividade da tributação e o peso da carga tributária para os mais pobres.

2.1 A ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – UMA INCURSÃO NO CONTEXTO DE SEU NASCIMENTO

A discussão sobre políticas públicas é uma reflexão necessária para compreendermos como, no nascedouro deste debate, o trabalho estava no centro das discussões da atuação do Estado, da macrogestão da economia, da associação com os direitos, com a democracia e com a participação social. Contexto alterado por uma outra lógica macroeconômica atual, pautada na chamada agenda Neoliberal, que desmantela direitos e privilegia o mercado como regulador das relações sociais. O que é agravado pela trajetória de negação de direitos e de falta de inclusão da maioria empobrecida nos processos decisório, nas nações da periferia mundial.

Esse quadro influencia profundamente o Estado e sua ação, enquanto políticas públicas, as quais são materializadas nas demandas que recaem sobre o orçamento público e sua programação, cuja expressão palpável de nossa realidade é o Plano Plurianual, instrumento que é de suma importância para esta pesquisa, já que evidencia nesta realidade concreta como se enfrenta na atualidade, em gestões municipais, a temática do trabalho.

Para se tratar do tema das políticas públicas faz-se necessário uma breve observação de sua produção histórica. A retomada deste contexto histórico auxiliará na compreensão de suas origens e formatações diferenciadas nos países centrais do capitalismo, territórios em que nascem e se estabelecem com mais evidência. Para tanto, como textos básicos nessa reflexão, lançar-se-á mão dos estudos de SOUZA (2006) e GIOVANNI (2009). Os autores fazem uma incursão acerca do assunto, apresentando a sua trajetória e as suas caracterizações, ao longo da história e inscrevendo a sua formulação e efetivação no tempo e no espaço. Além de refletirem a relação que esta temática estabelece com a ciência política e/ou com a administração governamental.

Tanto GIOVANNI (2009), quanto SOUZA (2006) descreverão que os estudos relativos a este campo do conhecimento terão origem após a Segunda Guerra Mundial, nos países centrais do capitalismo. Terá início, de fato, nos Estados Unidos (SOUZA, 2006, p. 21-24; GIOVANNI, 2009, p. 3), mas também ocorrerá nos países da Europa Ocidental, de forma um pouco mais tardia. Em cada caso, as formulações e os aspectos característicos e constituintes responderão a questões diferenciadas, relacionadas aos contextos e peculiaridades históricas, acadêmicas e políticas próprias, que marcarão os Estados Unidos (EUA) e a Europa Ocidental.

O contexto internacional do surgimento das políticas públicas é precisamente o segundo Pós-guerra e a Guerra Fria (GIOVANNI, 2009, p. 2; SOUZA, 2006, p. 22). Pode-se afirmar,

portanto, que o seu nascimento se relaciona diretamente com a Guerra. Os Estados Unidos as utilizarão para a realização de ações atinentes à sua participação na guerra e à compreensão de elementos e situações desta participação. Já a Europa, centro da Segunda Guerra e dos desdobramentos da mesma, assistirá que sua porção ocidental tenderá a gerar estratégias de atenuação dos avanços de setores socialistas, comunistas e trabalhistas em suas nações de orientação de capitalista.

Nesse sentido, a guerra foi um fator de motivação e de elaboração das políticas públicas e das pesquisas a elas associadas. Durante a Segunda Guerra Mundial, pesquisas foram viabilizadas para conhecimento dos países envolvidos no conflito, assim como, para o estabelecimento do perfil dos soldados estadunidenses. Este cenário faz com que se observe o vínculo formado entre governos e cientistas para a resolução de problemas práticos. Já o Pós-guerra foi o momento histórico de desenvolvimento das políticas públicas, propriamente ditas, oferecendo subsídios à ação governamental (GIOVANNI, 2009, p. 3).

São os Estados Unidos que primeiro elaborarão reflexões e ações práticas de políticas públicas. As formulações estadunidenses atenderão a questões específicas de sua lógica histórica e societária. SOUZA (2006, p. 21-22) demonstra que o tema das políticas públicas nasce nos Estados Unidos, tanto como área do conhecimento, quanto como disciplina acadêmica. Diferente das formulações europeias, a tradição estadunidense desse debate passará direto para a atuação dos governos, através da produção de ações e processos, demandados e executados pela administração governamental, numa linha mais pragmática e de busca de resultados.

Segundo GIOVANNI (2009, p. 4-6), os estudos e a implantação das políticas públicas na Europa Ocidental serão mais tardios e responderão a questões diferenciadas daquelas em que o tema aparece nos EUA. O que significa que a tradição europeia de estudos e de formulação de políticas públicas será decorrente das teorias explicativas sobre o papel do Estado, terreno em que se concentrarão suas produções iniciais, conforme SOUZA (2006, p. 21-22). Além disso, GIOVANNI (2009, p. 4) destacará que nesta tradição europeia, sempre houve uma conexão entre o estudo das políticas públicas e o estudo da política, sendo aquela subordinada a esta. Questões que apresentam a diferença entre as produções teóricas e práticas de políticas públicas entre a Europa Ocidental e os EUA.

De um lado, a tradição estadunidense, de orientação mais prática e associada à ação dos governos. De outro, nos países europeus, o estudo das políticas públicas, com nascimento subordinado ao estudo da política (GIOVANNI, 2009, p. 4-5). Deste modo, ficam evidenciadas as diferenças de enfoque entre as duas tradições já indicadas. Há que considerar, nesta análise,

que as transformações históricas interferem nesse processo. Quando a realidade é alterada, altera-se, com isso, também a forma com que se enxerga o conceito. O que apresenta, portanto, as diferenças e modificações que ocorrem, no espaço e no tempo, aos conceitos das humanidades. Assim, GIOVANNI (2009, p. 5) chama atenção também para o caráter evolutivo do conceito.

Embora se reconheça que o nascimento e a efetivação das políticas públicas ocorreram após a Segunda Guerra Mundial, cabe destacar que as reflexões precursoras desta área do conhecimento terão início nos Estados Unidos, ainda na década de 30, segundo SOUZA (2006, p. 23). Essas reflexões têm início com Harold Laswell, um dos quatro pais fundadores da área de políticas públicas, que cria o termo *policy analysis*, ou análise de política pública, em 1936. Esta expressão significava conciliar conhecimento científico ou acadêmico com a produção prática dos governos. Além de Laswell, outros três pesquisadores compõem o quadro dos chamados pais fundadores da área de políticas públicas: Herbert Simon, Charles Edward Lindblom e David Easton (SOUZA (2006, p. 23-24). Todos os quatro foram formados pela Universidade de Chicago ou por pesquisadores dela.

Simon foi aquele que formulou o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*). Esta limitação é dada por determinados problemas relacionados a informações incompletas, ao tempo da tomada de decisão, aos autointeresses dos gestores, entre outros. Nesse entendimento, a racionalidade sempre será limitada para os gestores. Entretanto, esta limitação será minimizada pelo conhecimento racional adquirido e utilizado pelo tomador de decisão. Enquanto a racionalidade será maximizada através da criação e uso de estruturas capazes de enquadrar o comportamento dos atores no rumo dos resultados desejados, através de um conjunto de regras, normas e incentivos. Modelagem que poderá também impedir a busca pelo desenvolvimento de interesses próprios.

Por seu turno, Lindblom apresenta questionamentos em relação à tônica do racionalismo, presente nas formulações de Laswell e Simon. Propõe que na formulação e análise de políticas públicas, outras variáveis sejam consideradas, como as relações de poder e a integração entre as etapas do processo de decisão. Neste sentido, para além da racionalidade, outros elementos se apresentam na elaboração, efetivação e aferição das políticas públicas: as eleições, as burocracias, os partidos e os grupos de interesse.

Já Easton define as políticas públicas como um sistema, que articula formulação, resultados e ambiente. Como sistema, as políticas públicas, seus resultados e efeitos, recebem informações e estímulos dos partidos, das mídias/ meios de comunicação e dos grupos de interesses.

SOUZA (2006, p. 22-23) ressalta, também, o papel de Robert McNamara (ex-secretário de Defesa dos EUA e ex-presidente do Banco Mundial), que em 1948, também nos Estados Unidos, estimulou a criação de uma Organização Não-Governamental, que reunia técnicos e profissionais de diversas áreas no que seria a experiência precursora dos *think tanks*. Sua produção era financiada pelo governo e relacionava a teoria dos jogos com a guerra, a qual, conforme a produção deste coletivo, se poderia compreender pela lógica de um jogo racional. Neste ponto, se percebe a parceria entre governo, universidade e sociedade civil, mantendo a lógica da racionalidade e objetivando a compreensão de um fenômeno associado à ação, à prática do governo, que correspondeu à guerra, em plena Guerra Fria.

Estas indicações do pioneirismo estadunidense são confirmadas por GIOVANNI (2009, p. 3). Conforme este autor, os Estados Unidos foram, de fato, a nação precursora nos estudos relativos a políticas públicas, os quais são anteriores à década de 60 do século passado, através dos pais fundadores desta área de conhecimento, como já citado. Esses estudos foram marcados por dois traços importantes: o pragmatismo próprio da cultura estadunidense e sua cultura política em particular. Uma consequência desta ênfase na prática será a ocorrência da distinção entre os termos *policy* e *politics*, ao se tratar das ações relacionadas às políticas públicas.

A tradição estadunidense realizou o desenvolvimento de termos específicos para designar a gestão ou administração governamental. No que se refere a esta distinção dos termos que designam ou se relacionam com a política pública nos EUA, GIOVANNI (2009, p. 3-4) compreende que é importante considerar que: o termo *politics* está associado aos fenômenos do poder, como representação política, eleições, partidos políticos, conflitos e disputas de poder; enquanto o termo *policy* ou *policie* está mais relacionado às condutas e procedimento para resolver determinado problema, às formas de atuação ou linhas de ação. Terá, portanto, um caráter mais prático, pragmático e administrativo.

O estilo pragmático estadunidense, neste campo de conhecimento e atuação, pode ser identificado no exemplo expresso pela relação entre governo e cientistas durante e após a Segunda Guerra. Durante, para que se desenvolvessem pesquisas sobre os países envolvidos e o perfil dos soldados dos estadunidenses, já o pós-guerra é o momento em que se inicia o desenvolvimento de políticas públicas propriamente ditas. Ambos têm como característica o oferecimento de subsídios ou a resolução de problemas para a ação governamental (GIOVANNI, 2009, p. 3-4).

GIOVANNI (2009) também oferece destaque para determinados requisitos, que se constituíram, na história, como um condicionamento, como pressupostos para a consecução e existência das políticas públicas nas chamadas sociedades capitalistas modernas. O que passa a

ocorrer ainda no sec. XIX, mas com sua ênfase e consolidação, após Segunda Guerra, como já citado, ou seja, em meados do século passado (GIOVANNI, 2009, p. 2), quando ganham relevância.

Esses pressupostos se alinham com o entendimento de que as políticas públicas sintetizam uma forma contemporânea do exercício do poder (GIOVANNI, 2009, p. 1-2) são eles: uma capacidade mínima de planificação, através de instituições estatais, seja nos aspectos político ou de gestão; uma estrutura republicana que contemple a coexistência e a independência de poderes, bem como, a vigência e exercício de direitos de cidadania; a capacidade coletiva de elaboração de agendas públicas; e uma cultura política compatível com o exercício pleno da cidadania.

Além desses pressupostos, as sociedades democráticas modernas, geraram fatores que marcam o impulso adquirido por este tema, após a Segunda Guerra e que fizeram com que as políticas públicas entrassem na rotina das instituições estatais, dos movimentos sociais, da imprensa, dos agentes públicos, da burocracia e demais organizações das chamadas democracias modernas. Eles estão intimamente ligados ao contexto histórico de sua geração. São quatro os fatores que proporcionaram o ganho de relevância desta temática e que assistimos na atualidade. São eles: o contexto macroeconômico, o cenário geopolítico internacional, o amadurecimento político das democracias, e a consolidação de uma cultura de participação e de engajamento social (GIOVANNI, 2009, p. 6-9). O estudo e o entendimento das políticas públicas passam, então, pela reflexão sobre este processo e a percepção de que esses fatores se articulam e se complementam.

No que toca ao fator de caráter macroeconômico (GIOVANNI, 2009, p. 6), há relação com as transformações que ocorreram após a Segunda Guerra Mundial. Constata-se, logo depois deste conflito, que o mercado não significava a equivalência de prosperidade, bem estar e paz. Os Estados Capitalistas, ao levar a cabo a linha de que o mercado resolveria todos os problemas sociais e traria progresso, tiveram que reprogramar suas práticas. Realizou-se uma mudança na política econômica, saindo do primado do liberalismo e adotando o modelo keynesiano, fundado na noção de pleno emprego e na formulação de sistemas de proteção social. A partir desta constatação, os Estados Nacionais ganharam maior força ao ampliar seu aspecto regulador e interventor, seja no âmbito econômico, como também, social. Posição alterada na década de 1980, quando o keynesianismo perderá força com ascensão do modelo neoliberal, pondo fim a três décadas de maior presença do Estado na economia e proteção social.

No âmbito da geopolítica (GIOVANNI, 2009, p. 6-7), o marco é novamente a Segunda Guerra. Já que logo após o seu término, se estabelece o período chamado de Guerra Fria,

marcado por uma estrutura específica de organização do espaço mundial, a Ordem Bipolar ou Bipolarização. Neste período, o mundo se dividia entre as nações do bloco capitalista e aquelas de inspiração socialista. Havia, então, outro tipo de modo de vida e de organização social que passou a rivalizar com o capitalismo, até esse momento hegemônico.

A formulação do Estado de Bem Estar Social ocorre em pleno vigor do mundo bipolar, para fazer frente ao modelo de socialista e à atuação dos partidos de inspiração comunista, socialista e trabalhista na Europa, caracterizando as sociedades capitalistas europeias deste período histórico, com a finalidade de atenuar o choque entre capital e trabalho. Isto, porque havia o receio de que esses partidos ganhassem força no continente que assistiu de forma mais próxima os eventos deste contexto. Essa nova relação entre capital e trabalho, expressa no Estado de Bem Estar Social, foi utilizada, portanto, para frear o avanço socialista nas nações capitalistas do continente. Porém, com a desestruturação do bloco socialista, um novo arranjo social se coloca, desta feita, baseada nos ditames do Neoliberalismo.

No fator de caráter político (GIOVANNI, 2009, p. 7-8), tem-se a consolidação das democracias ocidentais, através da formação de uma cultura que suplanta a visão da democracia apenas através dos mecanismos clássicos de representação, em que o exercício do voto e de representação política são suficientes. Juntam-se a eles, a participação igualitária das classes, categorias e interesses, as demandas oriundas da sociedade, facilitadas pela participação partidária, sindical, nos movimentos sociais, ou em organizações de trabalho voluntário. Em virtude deste contexto, uma nova concepção de democracia, para além da visão de democracia formal, foi gestada, com outra forma de ser e agir, tanto no âmbito estatal, quanto na sociedade, fruto da atuação da sociedade civil e da disputa de interesses entre as classes, categorias e grupos sociais.

O Estado, de fato, democrático, neste cenário de amadurecimento político das democracias e de ampliação da representação política, deve ter a capacidade de dar resposta às demandas. Uma característica fundamental desta nova forma de enxergar e exercitar a ação do Estado e a atuação da sociedade. Aqui, reside a visão de que as políticas públicas não se restringem à ação do Estado e da ampliação da mesma, mas são resultantes da pressão advinda da sociedade civil, em busca de respostas e resolutividade às suas demandas.

O último dos fatores, de caráter cultural e sociológico (GIOVANNI, 2009, p. 8-9), diz respeito à maturidade cultural e atuação dos atores sociais das nações europeias e é expressa na consolidação dos direitos de cidadania. O avanço da consciência individual e coletiva sobre suas carências e necessidades, bem como, a expansão da sociedade de consumo de massas, associada à defesa das demandas sociais, resultaram em direitos respaldados pelo Estado. Esses

direitos e o exercício deles, no século passado, foram gradativamente alterando o entendimento da sociedade, que saiu de uma visão caritativa e de ordem pessoal, com relação aos benefícios sociais, para a compreensão dos mesmos como direitos próprios e legítimos dos indivíduos e como responsabilidade do Estado.

A caridade foi suplantada pelo direito. A ação naturalizante deu lugar à consciência do direito. Aí está a mudança sociocultural. Grupos sociais, categorias sociais e laborais e frações de classe, paulatinamente, avançaram no que tange à consciência, à participação e à defesa de suas demandas diante do Estado. Esse processo de amadurecimento e de emancipação forjou uma nova forma de exercício do poder. A atuação estatal também foi alterada pelo exercício de uma cidadania ativa, em que atores sociais diversos pautam o Estado, a partir de sua consciência sobre o direito e do levantamento de demandas a serem respondidas pelas instituições estatais. Essa atitude de cidadania ativa organizou de forma avançada o binômio direito-demanda

2.1.1 A origem e classificação do Estado de Bem Estar Social – uma etapa avançada das Políticas Sociais

Um dos sustentáculos do Estado de Bem Estar Social era o trabalho. A efetivação do pleno emprego, pautado nas formulações keynesianas, consistia em um dos pilares do arranjo socioeconômico que permeava os países centrais do capitalismo. Trabalho, ampliação e fortalecimento da democracia e a geração de sistemas de proteção social, conformavam uma estrutura, que articulava a um só tempo as dimensões econômica, política e social. A centralidade do trabalho para essa estrutura demonstra certo consenso das diversas vertentes políticas, de conservadores a socialistas, no sentido de viabilizar este sistema. Esse é fio condutor das linhas a seguir, com o aprofundamento da questão histórica do Estado de Bem Estar Social na Europa e no Brasil.

A implantação de políticas públicas na Europa se confunde com a consolidação do Estado de Bem Estar Social, como a versão mais elevada de políticas sociais, ao longo da história. Isso coloca como esse debate das Políticas Sociais na centralidade da discussão das políticas públicas. Mais destaque se pode dar a este tema quando se verifica que a questão do trabalho, através do pleno emprego, foi um dos pilares do Estado de Bem Estar Social, posicionando essa estratégia de política social como um elemento constituinte do processo de inclusão socioeconômica e de vivência plena de sua cidadania. A condição laboral das pessoas se apresenta, nesta perspectiva, não somente de forma a exercer um papel meramente

integrativo, mas cumpre um papel central nessa estrutura de funcionamento deste tipo de política social.

O Estado de Bem Estar Social consiste numa forma moderna e avançada de proteção social. Outras formas de proteção social (privadas ou governamentais, assistenciais ou contratuais) se colocaram no continente Europeu entre os séculos XV e XIX e, portanto, precedentes ao Estado de Bem Estar. É possível compreender que em um momento específico da história, ao se analisar essas expressões de proteção social, a implantação do Estado de Bem Estar significou uma ruptura em relação aos formatos que o antecederam. Há uma evolução nítida, quanto aos conceitos Proteção Social, Políticas Sociais e Estado de Bem Estar Social, que respectivamente denotam este avanço. Já quando se colocam apenas os dois últimos conceitos, denota-se uma continuidade entre um e outro (FIORI, 1997, p. 1-2).

Para FIORI (1997, p. 3) o divisor de águas, no que diz respeito à diferenciação entre o Estado de Bem Estar Social e outras formas de proteção social é o *National Health Service Act*, contido no Plano *Beveridge*. Trata-se do sistema de saúde público inglês. O conjunto das características que o determinam, são: ser um sistema universal, ser gratuito, ter uma abrangência nacional e ter financiamento vinculado ao orçamento fiscal, o que consiste no marco que distancia o Estado de Bem Estar de outras expressões de proteção social. Essas características quebram uma relação, antes estabelecida no formato contratual de políticas sociais. O referido autor qualifica esta passagem da contratualidade para a universalidade pública como descontinuidades fundamentais.

O mesmo autor também identifica que uma diferença essencial entre o Estado de Bem Estar Social e as outras formas de política social diz respeito ao entendimento que o associa ao cidadão detentor de direitos, atribuindo a este o reconhecimento como tal, a superar uma relação, que outras formas de política social estabeleciam com a condição de trabalhador ou dos seus dependentes. Somente aí, a partir de 1950, que foi possível falar em Estado de Bem Estar Social. Com isso, não há apenas uma evolução, mas uma verdadeira ruptura com propostas anteriores.

O nascimento do Estado de Bem Estar Social coincide com a consolidação e ampliação da democracia e com a ocorrência da democracia de massas (FIORI, 1997, p. 2). Este é um ponto central na reflexão das políticas públicas, pois a ocorrência desses dois fenômenos, de alguma forma, significa a mesma coisa, a partir do contexto keynesiano, que se estabeleceu pós Segunda Guerra. Desta forma, a ocorrência de uma nova estrutura e roupagem da política social

está diretamente vinculada ao keynesianismo e aos seu modelo de organização da economia e de regulamentação da economia de mercado (FIORI, 1997, p. 4).

FIORI (1997, p. 4) destaca quatro pilares, nesta relação entre o Estado de Bem Estar Social e uma estrutura mais ampla da organização social e econômica, que caracterizaram e fundamentaram a chamada Era de Ouro do Capitalismo: A) O avanço das democracias nos países centrais, que permitiu maior peso das demandas dos trabalhadores; B) As consequências da Segunda Guerra Mundial, com um ambiente de solidariedade nacional e supranacional, no contexto da bipolarização. Esse cenário da organização do Espaço Mundial Bipolar levou à consolidação da ação socialmente orientada de governos de diversas matizes políticas, mesmo aqueles de tendência conservadora; C) A conciliação entre o Estado de Bem Estar Social e a estabilidade econômica internacional; e D) Fatores econômicos, como: generalização do modelo fordista de produção e do keynesianismo, consenso suprapartidário ao entorno do pleno emprego e do crescimento, o ritmo econômico constante inédito e uma arrecadação fiscal crescente.

Há que se destacar aqui a ideia de pleno emprego, como uma pilastra deste consenso entre as diversas correntes já citadas, bem como, o keynesianismo, como um alicerce geral do Estado de Bem Estar. O que se expressa na estreita sintonia entre serviços sociais universais, redistribuição de renda e pleno emprego. Com isso, constata-se a tese de que para a concretização deste tipo de política social e de orientação do Estado, deveria haver o consenso aqui já aludido entre diversos atores sociais e mesmo a conformação de uma coalizão (FIORI, 1997, p. 4; KERSTENETZKY e KERSTENETZKY, 2015, p. 605; ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 111-116), que a operasse na prática. Ratificando aquilo que FIORI (1997, p. 4) apresenta como um dos 4 fundamentos do Estado de Bem Estar Social. Obteve-se, assim um crescimento econômico sem precedentes, com ganhos fiscais crescentes para o Estado, alocados em políticas socialmente orientadas. Está aí assentada a sustentação material e econômica do sistema, baseada no fordismo.

FIORI (1997, p. 4-5) adverte que a instalação do Estado de Bem Estar Social não ocorre como um processo isolado, mas associado à regulamentação da economia de mercado, através das políticas econômicas de inspiração keynesiana. O que significa que embora diverso, com vários tipos nacionais, o Estado de Bem Estar Social detém um contexto mais amplo, relativo a condicionamentos econômicos, políticos e ideológicos (FIORI, 1997, p. 10), como demonstrado acima.

Assim, não há como fazer uma dissociação entre serviços sociais universais, redistribuição de renda e a ideia de pleno emprego, que direcionou as políticas econômicas europeias até a década de 80. Deste modo, o Estado de Bem Estar Social, como conceito e como prática, funcionou como uma peça fundamental de um cenário maior, relativo aos trinta anos da era de ouro do capitalismo. É possível, portanto, compreender outro fundamento do Estado de Bem Estar, proposto por FIORI (1997): Um ambiente econômico global, que conciliava o *welfare* e a estabilidade econômica internacional, através dos acordos de Bretton Woods (FIORI, 1997, p. 4-5).

Assim, gerou-se um clima de solidariedade nacional e supranacional, após a Segunda Guerra Mundial. Com isso, a bipolarização condicionou governos das mais variadas orientações (socialistas, socialdemocratas, liberais e conservadores) a realizarem gestões socialmente orientadas, ou seja, pautadas no Estado de Bem Estar (FIORI, 1997, p. 5).

KERSTENETZKY e KERSTENETZKY (2015, p. 605-606) dão vazão ainda à ideia de Desenvolvimento, associada ao Estado de Bem Estar Social, sendo aquele a expansão das possibilidades de realização humanas, libertação daquilo que prende socialmente as pessoas. O Estado de Bem Estar seria a melhor versão de Estado para a aplicação da noção de desenvolvimento. A viabilização deste processo somente possível em democracias.

ESPING-ANDERSEN (1991), por outro lado, destaca como as correntes socialdemocratas encaram o Estado de Bem Estar Social, como forma de reduzir a dependência do trabalhador do mercado e dos empregadores, possibilitando que se promova o progresso das forças produtivas, tanto quanto uma estratégia de mobilização de poder (ESPING-ANDERSEN, 1991, 88-90). Desta forma, o modelo socialdemocrata de *welfare* criaria as condições necessárias, por meio da mobilização de classe no sistema parlamentar, para a realização do ideal socialista.

Questão que confirma outro dos fundamentos propostos por FIORI (1997, p. 5), no qual o avanço das democracias partidárias e de massas nos países centrais, onde a concorrência eleitoral possibilitou maior pressão e relevância para os impulsos reivindicatórios dos trabalhadores e de seus sindicatos e partidos, como também de outros setores sociais com interesse no Estado de Bem Estar Social. Seria também, então, produto da mobilização sindical e da luta política de classes ou resultado do avanço dos direitos da cidadania e da democracia (FIORI, 1997, p. 10; KERSTENETZKY e KERSTENETZKY, 2015, p. 606-607).

A noção de Estado de Bem Estar Social não pode ser encapsulada em apenas uma forma de se ver ou de identificar o seu funcionamento. Daí que suas influências derivam de uma gama de variáveis, associadas a ideias econômicas, também, diferenciadas. Percebe-se, através das literaturas na área, que as diversas correntes econômicas e ideológicas se debruçaram sobre o Estado de Bem Estar Social. Assim, constata-se contribuições advindas pelo menos de liberais, socialistas e socialdemocratas.

FIORI (1997, p. 4-5) destaca que o Estado de Bem Estar Social ocorrerá de formas diferenciadas nos países em que se concretizou. Assim, se expressa em versões distintas nos Estados Unidos, nos Países Nórdicos, na Europa Continental, no Japão ou nas Nações Latino-americanas. Todas as experiências de Estado de Bem Estar se diferenciam quanto ao financiamento, abrangência, organização institucional, além da presença e do peso do Estado nessas políticas, entre outros elementos. Essa diversidade leva a uma dificuldade no que se refere a uma classificação, já que a diferenciação ocorrerá tanto através das variantes dos países centrais, quanto nos modelos implantados na periferia capitalista.

No que concerne à intervenção do Estado no Estado de Bem Estar Social, dois padrões se destacam: o inglês e o alemão (FIORI, 1997, p. 2-3). O inglês se relaciona com o Estado Absolutista e a centralização do poder, ao mesmo tempo que está ligado à liberação da força de trabalho do camponês (com a constituição do mercado de terras), que ocorre pelo ganho de força da burguesia com as Revoluções Burguesas e Industrial. Deriva deste enredo as legislações voltadas para a ordem e o trabalho e uma consequente proteção aos pobres. Origina-se, então, uma forma de assistencialismo que acompanhou a história inglesa e que se propagará pela Europa.

O padrão alemão guarda relação com a legislação bismarckiana, como forma de reprimir o movimento socialista. Gerou-se um sistema securitário e novos padrões distintos do assistencialismo, com medidas permanentes, estrutura institucional diferenciada, incidência nos trabalhadores masculinos, contribuição financeira compulsória. Criou-se um padrão conservador e corporativo, em que os direitos sociais estavam definidos de forma contratual e estabelecidos por um governo autoritário, sem o reconhecimento dos direitos de cidadania política, os quais estavam apartados dos benefícios securitários. Houve, também, uma generalização deste padrão na Europa, assim como, existiu influência deste formato conservador na implantação de políticas sociais na América Latina, entre os anos 20 e 30 do século passado, vide, por exemplo, o caso brasileiro.

Mesmo considerando a dificuldade de classificação tipológica, este autor faz uso de duas classificações, de Timus e de Esping-Andersen, para demonstrar padrões específicos de Estado de Bem Estar Social: o Residual, o Meritocrático-particularista e o Institucional-redistributivo (Timus); ou ainda, o Liberal, o Conservador e o Socialdemocrata (Esping-Andersen). Para FIORI (1997, p. 1) há poucas diferenças entre uma classificação e outra.

Conforme o referido autor, a primeira classificação foi elaborada por Timus, que indicava três tipos de Estado de Bem Estar, a saber: os padrões Residual, Meritocrático-particularista e o Redistributivo. O Padrão Residual foi caracterizado por uma política social limitada no tempo e com uma antecipação da relação custo-benefício. O Padrão Meritocrático-particularista consistia em uma política social utilizada para corrigir uma ação do mercado, na qual o Estado age de forma complementar à instância do Mercado. Subdivide-se em Corporativo e Clientelista. O Corporativo garante maior importância aos sindicatos e corporações para a definição e distribuição de benefícios, já o Clientelista terá um peso maior dos partidos políticos e do sistema partidário, relacionando-o aos ciclos político-eleitorais. O Padrão Institucional-Redistributivo ou somente Redistributivo tem como maior característica a destinação da política social à produção e distribuição de bens e serviços sociais de maneira universal, com proteção e cobertura a todos os cidadãos. Na localização espacial destes padrões no mundo, pode-se citar como exemplares dos mesmos, respectivamente: Os Estados Unidos; a Alemanha e os Países Nórdicos.

Outra classificação citada por FIORI (1997, p. 6-7) é a de Esping-Andersen, que propôs os chamados Regimes de Estados de Bem Estar Social. Igualmente, classificados em três grandes grupos: o Regime Liberal, o Regime Conservador Corporativista e o Regime Socialdemocrata (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108-111). O Regime Liberal defende a assistência àquelas pessoas comprovadamente pobres, desta forma detém poucos benefícios universais, regras restritivas para a habilitação aos benefícios e modestos sistemas de previdência social. Já o Regime Conservador Corporativista tem como característica principal a preservação da diferença de status, com direitos associados às classes sociais, com isso a ação estatal mantém a desigualdade social e faz com que inexista redistribuição de riqueza. Enquanto o Regime Socialdemocrata é marcado pela universalização e desmercantilização das ações, benefícios e serviços, o que significa que todos os setores sociais são abrangidos por um Sistema Universal de benefícios sociais, a classe média é amplamente beneficiada e todos são, ao mesmo tempo, beneficiários, dependentes e pagadores do Sistema. Como exemplares destes Regimes pode-se nominar: Estados Unidos, Canadá e Austrália, no Regime Liberal; Áustria, Itália,

França e Alemanha, no Regime Conservador Corporativista; e os Países Escandinavos, no Regime Socialdemocrata.

Cabe ainda destacar que FIORI (1997, p. 7-8) apresenta uma distinção nas escolas que analisam o Estado de Bem Estar Social. Como escolas teóricas, apresentam-se os Pluralistas e os Marxistas e como modelos explicativos, as propostas Conflitualista e Funcionalista. Assim, para marxistas e pluralistas de orientação funcionalista, o Estado de Bem Estar Social surge como uma exigência da industrialização e da acumulação capitalista ou ainda em função da modernização e urbanização. Enquanto, os marxistas e pluralistas de orientação conflitualista, entendem que o Estado de Bem Estar Social é produto do avanço da democracia e dos direitos de cidadania, ou também, da mobilização sindical e da luta de classes. Os conflitualistas, ainda, veem esse processo como produto da divisão das elites ou da pressão exercida sobre elas; ou então, proveniente da força política da classe trabalhadora.

Para ESPING-ANDERSEN (1991), as questões centrais que envolvem o Estado de Bem Estar Social estão colocadas em relação à diminuição ou não das desigualdades sociais ou à alteração da estrutura social. Para a resolução desta questão três correntes de pensamento se colocaram em busca de respostas: os conservadores, os liberais e os marxistas. As reflexões destes grupos recaiam sobre a relação entre o Mercado e o Estado, entre propriedade e Democracia, entre capitalismo e Bem Estar Social.

Os Liberais têm como principal expoente Adam Smith. Defendiam que a melhor forma para superar as classes, as desigualdades e os privilégios provinham da utilização do Mercado. O Estado deveria ter o mínimo de intervenção na economia, porque o processo de igualdade seria buscado e assegurado pelo Mercado, através de um comércio competitivo. Além disso, o Estado propiciaria monopólios, protecionismo e ineficiência. O Mercado teria o potencial de abolir a sociedade de classes, ao contrário do Estado, que sustentaria a estrutura de classes. Os teóricos liberais raramente trazem em suas reflexões as considerações mais avançadas de Smith, que levariam a conclusões que associam ao mesmo tempo o livre mercado e a superação de classes, o que os colocaria em situação de oposição a algum processo de proteção social. Outros liberais reformistas, por seu turno, propõem algum nível de regulação política. Igualdade e prosperidade viriam com Mercado ao máximo e Estado ao mínimo (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 85-86).

O entusiasmo dos liberais em relação ao Mercado se coloca num recorte histórico em que a lógica da organização societária e política estava baseada no absolutismo e no

protecionismo mercantilista. Colocavam-se, então, contra uma forma de governo repressora, que tolhia os valores de liberdade e de iniciativa, princípios que orientaram as Revoluções Burguesas. Desta forma, como alude ESPING-ANDERSEN (1991), Smith está para os liberais, tal como Marx está para os socialistas e comunistas, reforçando o caráter revolucionário do liberalismo nos seus primórdios.

Ainda sobre as aspirações liberais e sua relação com a democracia, descreve ESPING-ANDERSEN:

A democracia tornou-se o calcanhar de Aquiles de muitos liberais. Enquanto o capitalismo se mantivesse com um mundo de pequenos proprietários, a propriedade em si pouco teria a temer da democracia. Mas, com a industrialização, surgiram as massas proletárias, para quem a democracia era um meio de reduzir os privilégios da propriedade. Os liberais temiam com razão o sufrágio universal, pois era provável que este politizasse a luta pela distribuição, pervertesse o mercado e alimentasse ineficiências. Muitos liberais concluíram que a democracia usurparia ou destruiria o mercado ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 86-87).

Os teóricos Conservadores também se preocuparam com a relação entre mercado e o avanço da democracia e das demandas dos trabalhadores. Suas considerações e propostas vão de um Estado de Bem Estar Monárquico, até o princípio de subsidiariedade, defendido pela Igreja Católica, passando também pelo conservadorismo fascista. Suas proposições indicam descrédito em relação à centralidade do livre mercado, como instância de promoção da integração social e de eficiência econômica.

Assim, a possibilidade de um capitalismo sem luta de classes se viabilizaria com a conservação e o perdurar do patriarcado e do absolutismo. Nesta linha de intervenção, setores conservadores propuseram uma espécie de Estado de Bem Estar Monárquico. Esses setores advogavam os poderes do monarca como força que asseguraria bem estar social, harmonia entre as classes, lealdade e produtividade (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 87-88). A eficiência do sistema se daria pela disciplina, ao invés da competição e a busca da harmonia social viria por meio de um Estado autoritário, entendido como mais capaz que o mercado para a obtenção desse objetivo.

Por outro lado, a tradição católica vislumbrou uma forma de organização da sociedade cuja base seria a família, integrada às corporações e classes, além de relacionada com o Estado, através do princípio da subsidiariedade. As Encíclicas Rerum Novarum, de 1891 e Quadragésimo Ano, de 1931 são os documentos que apresentam a fundamentação desta corrente conservadora.

A tradição conservadora surge como resposta a eventos históricos que tenderiam a uma orientação popular, como a Revolução Francesa e a Comuna de Paris, opondo-se, portanto, à ação revolucionária. O distanciamento da democracia e a repressão à ela são marcas suas, já que a sociedade necessitaria de hierarquia. E, como isso, as classes, o status e a posição social deveriam se manter, pois eram tidos como fenômenos naturais. Por isso, os conflitos de classe representavam anomalias. Então, avanços democráticos, diluição de classes e perda de autoridade levariam, desse modo, à desordem e ao colapso das estruturas fundantes da sociedade.

Segundo ESPING-ANDERSEN (1991, p. 89-90), a tradição marxista discorda da visão de que o mercado teria poder para alterar as relações de classes e fazê-las desaparecer por sua ação, tal como as convicções liberais apresentavam. As verdades marxistas são outras: que a propriedade privada é gerada pela acumulação de capital; que os trabalhadores não tem condições de acumular capital, somente a burguesia; que à burguesia é reservado o direito de obter e possuir a propriedade privada, através da sua forma de organização da sociedade capitalista; que o resultado desta composição é a divisão da sociedade em classes; que é a divisão de classes que impulsiona os conflitos; que, em defesa da propriedade privada e das classes proprietárias, atua o Estado liberal; que o valor liberal mais caro, a liberdade, é renunciado pelo Estado liberal para propiciar uma estrutura política de dominação de classes.

O central para o marxismo era entender se a democracia parlamentar poderia propiciar avanços que pudessem abolir as classes e superar a estrutura capitalista e as desigualdades sociais, assim como, receavam liberais e conservadores, com relação aos avanços democráticos. Para muitos marxistas, as reformas sociais eram um engodo que não resultaria em emancipação de classe para os trabalhadores. Somente após uma ampliação considerável de direitos, uma parcela importante de marxistas passou a entender as reformas sociais e a ampliação constante da democracia como uma alternativa otimista de avanços da luta proletária. Mesmo que essas reformas sejam para conter a atuação classista e engajada dos trabalhadores, ao serem implantadas trariam consigo uma contradição ao sistema: quando os trabalhadores desfrutam de direitos sociais e políticos potencialmente há maior equilíbrio de poder, com um horizonte de desmantelamento do sistema, já que “o salário social reduz a dependência do trabalhador em relação ao mercado e aos empregadores e assim se transforma numa fonte potencial de poder” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 89).

ESPING-ANDERSEN (1991) considera que a igualdade fundamental necessita de socialização econômica. Desta forma, embora se compreenda a dificuldade de sua efetivação por esta via, a socialdemocracia europeia, ao optar pela democracia parlamentar para a obtenção da igualdade e do socialismo, como uma estratégia política, seguiu este caminho por dois motivos: 1) que os indivíduos precisam de direitos básicos como educação e saúde para que se tornem verdadeiramente cidadãos socialistas; e 2) que a política social é ao mesmo tempo emancipadora e pré-condição para a eficiência econômica. Esses aspectos, fundados nas políticas, sociais deveriam, neste caso, mobilizar energias da classe trabalhadora para acumular poder, com vistas à superação concreta da estrutura social capitalista. Isto corroboraria com a os ideais socialistas de justiça, igualdade, liberdade e solidariedade.

O referido autor assim arremata:

a beleza da estratégia social-democrata consistia em que a política social resultaria também em mobilização de poder. Ao erradicar a pobreza, o desemprego e a dependência completa do salário, o welfare state aumenta a capacidade política e reduz as divisões sociais que são as barreiras sociais para a unidade política dos trabalhadores (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 89-90).

Naquilo que toca à periferia do Espaço Mundial, as classificações de Estado de Bem Estar Social gerados para as nações centrais não se enquadram como tipologias adequadas às iniciativas similares realizadas nas nações de tipo periférico. Isto porque, o período histórico, as estruturas sociais, o nível de industrialização e o nível de amadurecimento democrático interno, dentre outras variáveis, impedem que se faça uma comparação, associação ou transplantação dos aspetos característicos de Estado de Bem Estar Social ocorrido no centro econômico e político do mundo, para a sua periferia.

Várias são as variáveis trabalhadas no sentido de analisar esse avanço do Estado de Bem Estar para a periferia. Aspectos como cobertura, formas de financiamento e gestão, volume de recursos, entre outros, precisam de levantamento adequado para uma compreensão mais adequada do fenômeno. Entretanto, do conjunto destas variáveis, se pode conceder especial atenção à organização burocrático-institucional e sua relação e interação com as instâncias, instituições e processos de ordem sindical e político, como também, ao público a que se destinou as ações de um sistema de proteção social periférico, como o brasileiro. Com esse desafio, vários autores e instituições tentaram responder, com a proposição de outras formas de classificação apropriadas à periferia mundial e à realidade brasileira, como indicam as reflexões de FIORI (2005, p. 8).

Nessa busca por um padrão de análise das políticas sociais para as nações periféricas, FIORI (1997, p. 10-12), analisa que diferente dos países centrais, que assistiram a implantação do período mais moderno e amplo das políticas sociais, caracterizado por aspectos de democratização das sociedades europeias, marcadas principalmente por três fatores: a mobilização de classe, especialmente dos trabalhadores; as coalizões políticas de classe; e o legado histórico que levou à institucionalização da política social; nos países Latino-americanos houve um movimento para um rumo oposto. No caso brasileiro, pode-se constatar que os dois grandes surtos de expansão das políticas sociais aconteceram sob a batuta de regimes autoritários e com coalizões conservadoras – o período Vargas e a ditadura militar.

Isso significa que, na esfera política, o tom dos governos, nesta implantação das políticas sociais brasileiras, era de orientação autoritária. Os referidos governos fizeram uso da noção de cidadania regulada, associada a um sistema de estratificação social. Essas duas características seriam os pilares de atuação do Estado nas regiões periféricas do Globo, conformando uma espécie de semi-estado de Bem estar Social. O primeiro aspecto, o de cidadania regulada, não representa o exercício pleno da cidadania, mas a viabilização de certos direitos específicos, especialmente vinculados ao mundo laboral, à produção. Essa noção de cidadania regulada guarda relação direta com aquilo que ALENCASTRO (1987 p. 70-72) denominou de infracidadania e dessocialização, ao analisar, na história brasileira, o não completar da noção ampla de cidadania no país, com destaque para a sonegação dos direitos políticos para a maioria dos brasileiros e a centralização e monopolização dos mesmos pelas elites, ao longo da história. Ao que acrescenta GRIN (2013):

no Brasil, a cidadania regulada amparada no emprego formal embasou as políticas sociais, pelo menos, até meados dos anos 1970. O capitalismo no Brasil nunca buscou gerar um trade-off entre igualdade e emprego, mas, sim, regular as bases da acumulação capitalista. A reprodução do capital historicamente conviveu com exclusão social e baixos salários. Nunca houve, no Brasil, uma “luta de classes democrática” [...] políticas sociais altamente regressivas e baseadas na contribuição individual foram a tônica. Um sistema pouco afeto a ampliar a incorporação dos cidadãos para um padrão mais universal de solidariedade, ao menos até a segunda metade dos anos 1980, quando, lentamente, se iniciam mudanças nessa direção (GRIN, 2013, p. 193).

FIORI (2005, p. 7) trata, ainda, da relação entre industrialização e implantação das políticas sociais no Brasil. Valendo-se das constatações de Guilherme dos Santos, associa a construção das políticas sociais, a partir da realidade brasileira, ao período decorrido após a crise de 1929, no qual inicia-se o processo de industrialização no país, chamado substituição de importações. O que liga o nascimento dessas políticas com o nascimento da industrialização no Brasil. Traço que guardará alguma relação com a ocorrência deste fenômeno nos países

centrais, marcados por um processo amadurecido de industrialização e por políticas sociais que se complementam com a ação laboral de caráter industrial e urbana.

Pode-se, também, destacar o estudo de GOMES (2005) sobre o populismo na Era Vargas (período que caracteriza a implantação das referidas políticas), o qual apresenta a forma com que uma liderança de fora da classe trabalhadora coopta o apoio popular, através do estabelecimento de uma legislação trabalhista de tom corporativista. Esse aspecto apresenta a outra característica da implantação das políticas sociais no Brasil: o sistema de estratificação social, que materializa a cidadania regulada, já que esta noção desvirtuada de cidadania está vinculada ao pertencimento do indivíduo a uma ocupação reconhecida pelo sistema. Aspecto que se liga, novamente ao conceito de infracidadania de ALENCASTRO (1987), dada a negação da participação política aos estratos empobrecidos da sociedade brasileira.

Com base nos estudos de FIORI (1997, p. 8), é possível realizar um resumo das versões iniciais das políticas sociais brasileiras, demonstrando uma trajetória da conformação das políticas sociais no Brasil, a saber: A) Assistencialismo combinado com ações de cunho liberal e alguns elementos universalizantes; B) Um sistema seletivo para os beneficiários, heterogêneo, no que toca aos benefícios e fragmentado financeira e institucionalmente; C) A partir da ditadura, passa-se a organizar sistemas nacionais públicos, iniciando um processo de superação da fragmentação institucional, mas mantendo a seletividade do público; D) No transcurso da efetivação das políticas sociais, o mérito se estabelece como um princípio da política social brasileira, aproximando-se, assim, do padrão Meritocrático-particularista; E) A Política Social reproduz e mantém a desigualdade, através da relação entre renda, contribuição e benefício; F) Além de fragmentário, o financiamento se mostra regressivo, em relação aos investimentos necessários; G) Há o favorecimento de um caráter clientelista, cuja manipulação é operada pela burocracia e agentes públicos; H) Um sistema baseado na contribuição dos indivíduos, marcado, portanto, pela capacidade contributiva do trabalhador; I) A Ocorrência de um sistema não-redistributivo, com o contexto de desigualdades tremendas e de miséria; J) A Inexistência de um padrão e de uma evolução linear.

Para o caso brasileiro, o texto de GRIN (2013) auxilia na compreensão desta classificação, contribuindo com uma atualização, no que se refere à uma reflexão para a periferia capitalista, mesmo tendo como base as tipologias de Estados de Bem Estar desenvolvidas para os países centrais, especialmente os da Europa. A base para a reflexão são os modelos europeus, assim descritos por GRIN (2013, p. 187): o Universalista

Redistributivista, que caracteriza a Região Escandinava; o Conservador, cujos principais representantes os sistemas alemão e francês; e o Residual, mais condizente com as versões inglesa e estadunidense.

Ao refletir sobre esta atualização para a realidade brasileira e a comparação entre as duas realidades, a brasileira e a europeia, GRIN (2013, p. 187) considera:

essa concepção de Estado de bem estar social e seu “tipo” mais avançado, em termos de direitos sociais, sofreram no Brasil e nos países europeus, que adotaram sob três ângulos opostos: a) sua inexistência no Brasil até 1988, pois estava mais próximo do modelo conservador de regime de bem estar social; b) a constituição de um sistema de políticas sociais no Brasil após a década de 1990, em bases mais universais; c) sua progressiva descontinuação como sistema público de direitos sociais em países europeus de matriz social-democrata (GRIN, 2013, p. 187).

Desta forma, o Brasil assistiu o avanço de um modelo mais restritivo para outro de tom mais universalista, ao longo de sua história republicana de apenas pouco mais de 130 anos. Entretanto, o marco para essa passagem para direitos de cidadania mais efetivos e para uma cultura de defesa mais consolidada de direitos será a Constituição Federal de 1988 (GRIN, 2013, p. 187). A partir deste momento, ocorrerá uma expansão das políticas sociais, tornando-se, portanto, o suporte institucional desse cenário de reversão de um processo de infracidadania para uma cidadania, baseada nos direitos. A realização do aspecto da cidadania como um objetivo a ser alcançado pela nação brasileira. Antes disso, a igualdade formal não foi acompanhada de inclusão econômica e social, através de instrumentos que materializassem oportunidades relacionadas a esse processo de inclusão. GRIN (2013), assim, assinala sua posição sobre este tema:

Os direitos sociais, porém, voltados a atenuar desigualdades reais entre os cidadãos só podem ser patrocinadas pelo Estado, pois este possui funções reguladoras para incidir no status formal do cidadão vs. situação real de classe [...] O desenvolvimento da democracia e as contradições entre o plano real e formal da cidadania demandam, assim, a intervenção estatal para equilibrar expectativas e possibilidades de inclusão social. [...] As políticas públicas deveriam garantir um mínimo de serviços essenciais viabilizadores de *status* real de cidadania para os indivíduos poderem usufruir da herança social e econômica do país. O Estado deveria, pois, atuar na regulação da ordem social e garantir o mínimo para os indivíduos se inserirem na competição nas oportunidades econômicas. Ao fazê-lo, intervém para reconhecer e estender direitos sociais (GRIN, 2013, p. 188).

Ressalta-se, portanto, o papel decisivo do Estado na ampliação e consolidação das democracias, como também, na resposta às expectativas do cidadão. Esta situação consiste na legitimação da instituição estatal e de sua ação no sentido de assegurar os direitos de cidadania. O Estado Brasileiro ao deixar de garantir, ao longo de sua história, esses direitos, percorreu um caminho de negação dos direitos de cidadania, ratificando uma infracidadania, expressa em

contexto amplo de desigualdades sociais e de exclusão, que não iniciam uma curva de decréscimo antes do processo de universalização de direitos pela Constituição de 1988. Isto coloca o Brasil em uma posição de atraso histórico no que diz respeito à universalização dos direitos.

Com esta análise prévia colocada, GRIN (2013) propõe uma periodização das políticas sociais brasileiras: a Cidadania Regulada (1930-1964); as Políticas Sociais do Regime Militar (1964-1985); e a Universalização de Direitos (Pós 1985, até o início dos anos 2000).

Mesmo quando se entende que a Constituição Federal de 1988 conseguiu ampliar direitos, faz-se necessário dizer que a partir de 1930 se pode pensar em algum nível de cidadania, embora não em sua plenitude. É a existência da cidadania regulada (FIORI, 1997, p. 7), que inicia após 1930, baseada no mercado de trabalho e na estratificação funcional. O que gerou uma integração formal, mas não concreta para as pessoas neste período (GRIN, 2013, p. 189-190), como já tratado anteriormente.

O direito a voto e a educação foram centrais na luta política dos trabalhadores europeus na constituição de uma cidadania nacional. A relação entre a sociedade industrial e os direitos existia na prática. O direito à organização dos trabalhadores, especialmente por meio dos sindicatos e os direitos sociais, que ganharam universalidade, como obra da luta política. Já no Brasil, os direitos a voto, educação, à associação e à organização forma negados à ampla maioria da sociedade. No que toca ao voto, somente para citar um exemplo, identifica-se que os analfabetos foram excluídos deste direito até 1985.

De forma mais ampla, a industrialização brasileira também não teve como consequência, um incremento à universalização dos direitos, mas dividiu a sociedade brasileira entre quem estava inserido no mercado de trabalho, com direitos reconhecidos e quem não detinha esses direitos. A participação na vida laboral formal era a condição principal para a chamada cidadania regulada, ou seja, os direitos são traduzidos na ocupação funcional desempenhada no mercado de trabalho. Esta situação foi proporcionada pelas elites e não advindas da luta dos trabalhadores. Para controlar o conflito social, o Estado criou sindicatos para melhor operar a cidadania regulada e o processo de estratificação social, cenário em que os sindicatos eram dominados financeiramente e legalmente pelo Estado.

Os direitos e o acesso a eles estavam diretamente ligados à estratificação funcional (profissão reconhecida e emprego formal), advindos dos seguros sociais, baseados nas

contribuições dos assalariados. Não havia previdência como direito universal. Ao contrário, as políticas sociais atreladas ao emprego formal serviram para fixar mão-de-obra na cidade, o espaço prioritário da cidadania regulada, favorecendo ao empresariado e aos seus interesses, à acumulação concentrada de riquezas e ao desenvolvimento capitalista. Esse enredo barrou a realocação de recursos para a população pobre, nas opções realizadas pelo Estado brasileiro. Que, assim, GRIN (2013) resume:

Vincular a acumulação desenvolvimentista, cooptação da classe trabalhadora urbana e política social estratificada foram os traços centrais no estado de bem-estar no Brasil de 1930 a 1964 (GRIN, 2013, p. 190).

O avanço que se pode indicar, deste período, foi a estruturação de uma política social, regulada pelo Estado, mas sem a participação dos trabalhadores. Lançou-se as bases de uma política social, caracterizada pela cidadania regulada pela estratificação laboral e pelo controle estatal dos sindicatos.

Gerou-se [...] uma síntese peculiar entre desenvolvimentismo, cooptação política dos sindicatos e restrições à democracia. Diferentemente da experiência europeia, a cidadania regulada foi o meio de incorporação à comunidade política e a um modelo meritocrático-individual de solidariedade social. Associado ao corporativismo do mercado de trabalho, essa foi a solução conservadora para as políticas sociais (GRIN, 2013, p. 190).

Diferente do papel que os sindicatos desempenharam no Estado de Bem Estar Social europeu, no Brasil, com o controle estatal dos sindicatos, nesse período, não houve avanços a representação parlamentar e governamental dos trabalhadores que conseguisse significar conquistas institucionais sólidas, com vistas a implantação de um Estado de Bem Estar aos moldes europeus (GRIN, 2013, p. 190). A relação estreita entre democracia, participação eleitoral e políticas sociais foi solapada pela estratégia das elites nacionais. Não houve a constituição nem do modelo socialdemocrata, de parceria social e de representação de interesses, tampouco um modelo socialdemocrata de financiamento de partidos alinhados aos trabalhadores. A massa trabalhadora poderia ser a maior beneficiada com o posicionamento de integrantes dela representativos no Estado, na implantação de políticas sociais favoráveis a este setor. No Brasil, o Partido Trabalhista Brasileiro atuou no Estado e nos sindicatos e integrou-se à concepção de cidadania regulada, sem uma atuação similar aos seus equivalentes na Europa, por exemplo.

As políticas sociais do regime militar (GRIN, 2013, p. 191-194) se efetivarão no mesmo período histórico da consolidação e universalização do Estado de Bem Estar Europeu, que garantiu direitos sociais e civis, como também, a ocorrência de governos democráticos, além

de uma estrutura econômica baseada no pleno emprego. O Brasil caminhou na contramão: instalou governos autoritários, sob a batuta militar; a universalização de direitos não ocorreu; a estrutura econômica concentrou renda; houve arrocho salarial e cerceamento das organizações sindicais e populares.

Acrescenta-se a este cenário, uma nova reformulação das instituições. Também de forma autoritária, como inicia o período anterior da cidadania regulada. Foi gerada para atender aos interesses da chamada modernização econômica e da acumulação capitalista, naquilo que se denominou modernização conservadora, resumida por GRIN (2013, p. 191) como

incapacidade de equilibrar democracia, acumulação capitalista e conflito social. Essas rupturas institucionais e o desequilíbrio entre desenvolvimento econômico, demandas sociais e normalidade democrática não ocorreram na consolidação do *welfare state* na Europa após 1945 (GRIN, 2013, p. 190).

Tal contexto divergir, portanto, daquele vivido na Europa. O Estado forte e autoritário foi gerado sem mobilização e participação social no Brasil. Assim, as políticas sociais desse momento não foram universais. Estavam, ainda, vinculadas à condição do período anterior, às noções de cidadania regulada e de estratificação social. Desta forma, não eram compreendidas como direito, tampouco detinham a marca da participação social e da democracia. Nascia uma política social de tipo burocrático, com a manutenção do controle sindical, acrescido do controle administrativo dos salários, como resultado das escolhas de priorização dos interesses capitalistas.

A luta democrática e sindical em favor dos trabalhadores, assim como os conflitos sociais e políticos foram negligenciados e impedidos. A centralização burocrática foi a marca de um Regime de Bem Estar Burocrático, que não respondia e nem expressava as demandas do contexto social. Era marcada, portanto, pela crescente autonomia dos técnicos. Assim, conviviam de maneira harmônica a cidadania regulada, herdada do período anterior e o Estado de Bem Estar Burocrático, pautado no clientelismo de viés Meritocrático-particularista. Havia certa incidência de serviços sociais, mas não para assegurar direitos. Era a construção de um anteparo aos interesses capitalistas, que, por isso, continham as demandas sociais e reproduziam as desigualdades.

Um exemplo desse processo foi a destinação de modalidades educacionais direcionadas para estudantes de classes sociais distintas: Educação técnica para as classes populares, reduzindo a possibilidade de acesso dessas pessoas ao nível superior, que, por sua vez era

destinado às classes abastadas. Nesse sentido, a política educacional deste período se pautou na lógica nítida da reprodução das desigualdades (GRIN, 2013, p. 191-192).

GRIN (2013) também destaca que o padrão europeu de Estado de Bem Estar Social estava assentado numa relação direta com o pleno emprego, confirmando-se, assim, a centralidade do trabalho no modelo de política social mais completo e exitoso que já se assistiu. Entretanto, ao se aderir a iniciativas que alteravam as relações e regras do mercado de trabalho, essa sustentação foi atingida (GRIN, 2013, p. 192) no Brasil.

Um novo ciclo para as políticas sociais foi iniciado, a partir do processo de redemocratização. Nesse período dois fatores se fizeram essenciais para a sua efetivação: a Constituição Federal de 1988 e o Plano Real. Para GRIN (2013), esses dois eventos históricos brasileiros fincaram as bases para a ampliação da noção de direito em outro patamar, em relação aos períodos anteriores. Assim:

O sistema de políticas sociais passou a ser visto pelo viés positivo de sua contribuição para o desenvolvimento econômico. O Estado constituiu-se no promotor de programas públicos para estimular um ciclo virtuoso entre economia e política social com a participação direta dos cidadãos [...] para que a política social amplie a equidade (GRIN, 2013, p. 194).

Desta forma, segundo GRIN (2013), após o Plano Real foi gerado um processo de ampliação da democracia e de maior garantia de direitos. Tendo como eixos estruturantes: a reforma dos serviços sociais básicos públicos; melhoria das condições e oportunidades de trabalho e renda; oportunidades de maior número de ativos produtivos; e programas de transferência direta de renda. Buscava-se, com esses elementos diminuir a pobreza e criar um sistema social mais universalizante, em consonância com um processo de estabilidade macroeconômica. Invertia-se o jogo entre Europa e Brasil, pois enquanto os países europeus, procuravam fórmulas de salvar a estrutura do Estado de Bem Estar Social, numa realidade pós-industrial, no Brasil iniciava-se um momento de maior ampliação dos direitos e de estruturação das políticas sociais.

Para GRIN (2013), duas diferenciações se expressam de maneira evidente entre este momento brasileiro e o Estado de Bem Estar europeu: a participação das Organizações Não-governamentais (ONGs) e a descentralização das políticas públicas. Aspectos que não constavam na estrutura do modelo clássico socialdemocrata europeu. Além disso, outros aspectos são também passíveis de destaque: o enfrentamento da pobreza estrutural; a redução da desigualdade social; e a inovação na gestão e financiamento das políticas.

No enfrentamento à pobreza, buscou-se aliar a geração de sistemas universais de serviços públicos, com focalização em públicos mais vulneráveis. No dizer de GRIN (2013, p. 196): “Focalizar o universal e combinar universalidade e seletividade”. Como estratégias estariam a ampliação dos instrumentos redistributivos; a atuação com grupos mais pobres e vulneráveis em busca de justiça social; como também, elevação do nível de qualidade de vida dos setores socialmente vulneráveis até a linha da pobreza para que os benefícios da universalização pudessem ser mais plenos. O problema da pobreza estrutural não constava nos cenários de realização do Estado de Bem Estar europeu, exatamente, porque o pleno emprego consistia na base de sustentação do mesmo. Uma realidade bem diferente daquela assistida no Brasil. Ao que se junta a assertiva de GRIN (2013, p. 196):

distancia-se do modelo social-democrata, pois a focalização é um conceito estranho a um sistema cujo princípio básico é a universalização dos direitos sociais dos cidadãos. O Brasil possui níveis de desigualdade social e regional que, historicamente, incidem negativamente sobre políticas redistributivas. No Brasil, as políticas sociais para serem de fato universais, no acesso e nos benefícios, precisa enfrentar esse peso histórico e institucional (GRIN, 2013, p. 196).

Acrescenta, ainda:

não se impedirá a reprodução da pobreza sem a reinserção social e produtiva [...] não basta só investir em política social sem uma agenda de desenvolvimento para as áreas mais pobres. Por isso, ampliar a igualdade e a equidade na vida coletiva nacional ainda é tarefa inacabada no regime de bem estar no Brasil (GRIN, 2013, p. 196).

Para GRIN (2013), combater a pobreza está no campo de atuação das metas de redução da desigualdade social brasileira, cujo combate entre as décadas de 1990 e 2000 foi assim qualificada pelo autor:

a partir do Plano Real, a pobreza e a desigualdade social se reduziram de maneira quase continuada até 2005, beneficiando, sobretudo, os setores mais pobres da população. Ainda que o Plano Real não objetivasse distribuição de renda, e sim estabilidade macroeconômica, garantem-se efeitos positivos para as políticas redistributivas. Com o ambiente econômico mais previsível, a capacidade de planejar as políticas públicas ampliou-se. O governo intensificou estratégias focadas nos segmentos mais vulneráveis e de transferência de renda condicionada (Bolsa Escola – 1998/2002 – e Bolsa Família, a partir de 2003) (GRIN, 2013, p. 195).

No aspecto da gestão, temas como a focalização em setores mais vulneráveis, as desigualdades regionais brasileiras, a relação entre governo e ONGs, controle social, bem como, descentralização da execução das políticas são marcas desse processo de democratização das políticas sociais, como um contributo do período de redemocratização do país, ocorrido entre o final da ditadura militar e promulgação da Constituição Federal de 1988. Houve um amadurecimento, tanto da sociedade civil, quanto dos agentes políticos que disputaram e disputam o Estado para governá-lo, no sentido de dar maior efetividade a esse processo de

reconstrução democrática. Temas que não se assemelham ao processo de desenvolvimento do Estado de Bem Estar Social na Europa.

As políticas atuais, dominadas pelo modelo Neoliberal, remetem a um desmonte das políticas sociais nos países periféricos e a um avanço considerável de seus postulados também nos países centrais, como assinala FIORI (1997, p. 12):

Um debate que começara antes, nos anos 60/70, sobre a crise de governabilidade dos Estados, pressionados, segundo conservadores, por um excesso de demandas democráticas e por um Estado de Bem Estar Social cada vez mais extenso, pesado e oneroso, o responsável central, segundo eles, da própria crise econômica que avançou pelo mundo todo a partir de 1973/75 (1997, p. 12).

Assim, a desestruturação do Estado de Bem Estar Social também se associa a um contexto político-econômico internacional de desregulamentação do mundo do trabalho e maior expansão da ação do capital no globo, além da intensificação do processo de globalização, com o avanço vertiginoso da revolução tecnológica, relativizando o espaço e o tempo e intensificando os fluxos provenientes dos avanços técnicos em transporte e comunicação, bem como, aqueles decorrentes das inovações técnicas da automação, informatização e robotização, dentre outras variáveis. Contexto que alterará decisivamente a relação entre capital e trabalho. Ao que se junta a observação de GRIN (2013):

Mesmo que o desenvolvimento histórico do estado de bem-estar tenha demonstrado que não há incompatibilidade entre capitalismo e cidadania, o padrão de solidariedade assentado no pleno emprego começou a ruir. Demandava-se rever o contrato entre Estado e sociedade para redefinir os novos riscos sociais a serem enfrentados, a despeito de não se questionar o princípio básico: os cidadãos têm direitos reconhecidos. Daí a importância de a “desmercadorização” ser uma política pública para que estes se mantenham sem depender do mercado (GRIN, 2013, p. 192).

GRIN (2013) ressalta a importância da desmercadorização para o avanço, êxito e manutenção das políticas sociais. Desmercadorização como um direito reconhecido de afastar-se do mercado de trabalho. E reforça:

Se a nova economia de serviços amplia os empregos mal pagos, tal situação incide negativamente sobre a arrecadação dos governos. O modelo de pleno emprego, com políticas sociais de qualidade, e que ampara a “desmercadorização”, tem novos desafios de financiamento para manter sua visão de solidariedade (GRIN, 2013, p. 193).

Para FIORI (1997, p. 13), a nova esquerda e a nova direita, que emergem dos anos 60, convergiam na crítica ao Estado de Bem Estar Social. A primeira, por este representar um processo de cooptação da classe trabalhadora; e a outra, por ver nele a razão da crise dos Estados Nacionais, visto que, significava um Estado inchado, oneroso e pesado. A proposta conservadora acaba por vencer esse duelo e como consequência resulta a opção pelo

Neoliberalismo, que se expande de maneira hegemônica no mundo. Com esse cenário, os países periféricos assistiram a um declínio gradativo da legislação social no período recente.

2.2 O DEBATE DA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Não há como esquivar-se da tentativa de definir ou conceituar políticas públicas. Obviamente, que a história de produção desta área de conhecimento propiciou um conjunto de formas diferenciadas de as definir. Algumas reflexões de SOUZA (2006) e GIOVANNI (2009) podem auxiliar nesta tarefa. SOUZA (2006) destaca que não existe uma definição final e última para políticas públicas. GIOVANNI (2009, p. 1), por seu turno, adverte que o conceito de políticas públicas não pode ser entendido pelo sentido estrito e a forma simplória de intervenção estatal em uma situação-problema.

SOUZA (2006) lança mão de diversos autores para realizar esse exercício de definição. A partir dos levantamentos da autora, constata-se que praticamente todos os teóricos apresentados por ela, entendem que as políticas públicas se relacionam diretamente com o governo e com a sua atuação. Das definições propostas, se pode destacar que as (ou nas) política(s) pública(s): consiste na soma ou conjunto de atividades governamentais; são ações governamentais que devem produzir uma consequência específica; o governo pode agir diretamente ou provocado; as ações dos governos interferem nas vidas dos cidadãos; está relacionada com as ações que os governos escolhem ou não realizar; ou ainda, como área de conhecimento, realizará a análise da atuação de governos, a partir de questões de grande interesse coletivo ou público.

Pode-se, também, a partir da apresentação de SOUZA (2006, p. 28-37) sobre os modelos de políticas públicas, obter-se uma definição geral, que contemple pontuações diversas destes modelos e ao mesmo tempo darão uma visão mais abrangente, por meio das diversas contribuições contidas nas várias visões acerca da temática. Ensaio expresso nas linhas abaixo:

A política pública consiste em um processo que abrange etapas diversas (proposição, formulação, decisão, implementação, execução e avaliação), que possibilita realizar a distinção entre aquilo que o governo pretende fazer e aquilo que de fato realiza. Embora a sua materialização ocorra por meio dos governos, esse processo envolve vários atores sociais (formais e informais) em todas as etapas e não se restringe tão somente a regramentos (leis e normas), tendo, portanto, uma ação abrangente, a qual se caracteriza por ser intencional e destinada a obtenção de objetivos específicos, cujos impactos se propagam no tempo, como

uma atuação de longo prazo, mesmo que resultados oriundos de sua implementação sejam sentidos já em um período de curta duração.

Neste esforço de definição, concorda-se, aqui, com a defesa de GIOVANNI (2009) acerca do entendimento de que a política pública é uma forma política. A noção de forma política é, então, entendida como uma configuração específica de relações de poder institucionalizada, recorrente e estruturada, com a probabilidade de se constituir numa ação coletiva. Nesse sentido, se diferenciará de outras formas políticas de exercício do poder, que podem ser concorrentes ou coexistentes, como o corporativismo, o mandonismo local, o coronelismo, ou o populismo (GIOVANNI, 2009, p. 2).

Porém, aquela definição que mais apresenta uma sintonia com uma noção ampla de políticas públicas, que as indica como uma forma contemporânea de exercício do poder, é assim construída por GIOVANNI (2009):

A política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia [...] é exatamente nessa interação que se definem situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal (GIOVANNI, 2009, p.1).

Tende-se a concordar com GIOVANNI (2009), no sentido de que as Políticas Públicas não são apenas uma ação determinada do Estado em prol de um público específico. Mas, uma maneira de exercer o papel político de uma cidadania plena, em bases democráticas, que intencione o aprofundamento dessa democracia, no campo político e social, no campo dos direitos e na amplificação deste valor democrático no aparelho do Estado.

Mais ainda, se corrobora, quando o referido autor inclui as relações econômicas dentre aquelas, cujas situações-problema mediadas pela atuação do Estado, pela interação entre Estado e sociedade, como passíveis de resolução por meio da política pública, como exercício contemporâneo e democrático do poder. É, exatamente, neste nível das relações econômicas, que encontram-se temas que são áreas de estudo desta pesquisa, como o trabalho, a economia municipal e as manifestações da realidade a elas associadas.

Deste modo, ao se tratar deste assunto, com a complexidade que merece, se reforça a necessária intervenção dos atores sociais e políticos para novas formas de participação e de engajamento em temas não muito comuns nas chamadas demandas sociais, com a inclusão do debate do direito ao trabalho como uma linha de atuação importante e não menos relevante que temas mais alardeados como educação, saúde e moradia. Fato que ocorre porque se coloca o

trabalho e as relações econômicas no campo do privado, da atuação particular e não como uma área de dimensão e tonalidade públicas, tal como assistiu-se nas experiências mais exitosas e efetivas de Estado de Bem Estar Social. Não haverá cidadania plena e bases realmente democráticas, sem trabalho para todos, sem autonomia econômica dos indivíduos. Assim, a dimensão do trabalho colabora com o exercício das políticas públicas e estas precisam da autonomia econômica, por meio do trabalho para existirem de fato.

2.3 ESTRUTURAS E MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CARACTERÍSTICAS E ASPECTOS EXPLICITADOS

O debate das estruturas e dos modelos de políticas públicas embasam uma reflexão importante para a análise das ações dos Estado, com relação às políticas setoriais ou temáticas. Através deles é possível verificar se a política adotada, mantém os elementos necessários para a identificação da mesma como uma política pública, isto é, a presença das estruturas elementares das políticas públicas. É possível também identificar como estão expressos esses elementos, conforme cada uma das estruturas e suas respectivas características.

No que se refere aos modelos, se consegue identificar a escola a que se associa determinada forma de conceber, executar e avaliar uma determinada política setorial ou ação temática. Assim, as características, aspectos, formatos, agentes, processos se diferenciam, conforme a consecução da política pública que se avalia, pesquisa ou analisa.

Pretende-se, também, identificar que tom é dado em cada escola para as questões econômicas, que dialogam com mais proximidade com as questões colocadas nesta pesquisa.

Deste modo, a fim de realizar uma reflexão que apresente uma forma diferenciada do entendimento das políticas públicas, a suplantar os estudos que apresentavam modelos que não indicavam uma visão que contemplasse todos os aspectos relativos ao tema, GIOVANNI (2009, p. 1) propõe a compreensão de estruturas elementares das políticas públicas, para dar conta desta busca por uma visão mais abrangente, em relação aos modelos analíticos propostos. Assim, no intuito de enfrentar este desafio, aponta quatro estruturas próprias das políticas públicas, que as compõem, essencialmente: A estrutura formal, a estrutura substantiva, a estrutura material e a estrutura simbólica (GIOVANNI, 2009, p. 10-19).

As políticas públicas são fruto não apenas da junção de cada uma dessas estruturas e suas características, informações e componentes, mas da relação estabelecida entre as diferentes estruturas elementares identificadas por GIOVANNI (2009). O uso deste tipo de análise ou

desta forma de entender as políticas públicas propicia exatamente que os diversos elementos constituintes das mesmas possibilitem um processo de verificação, através de uma visão orgânica, em que tais elementos constituem totalidades estruturadas, de modo a facilitar o seu estudo, quando de sua análise, de sua implementação, ou de sua formulação (GIOVANNI, 2009, p. 10-11).

Segundo GIOVANNI (2009), foi a observação histórica sobre como ocorrem as políticas públicas que o fizeram identificar estas estruturas elementares, já que as mesmas guardam aspectos semelhantes em sua elaboração e implantação, embora efetivadas em tempos históricos e recortes espaciais diferenciados. Essas estruturas elementares das políticas públicas são elementos constituintes e invariantes das mesmas, que se mantêm ao longo do tempo (GIOVANNI, 2009, p. 10). Mesmo que o exercício do poder, por meio das políticas públicas assumam características diferenciadas em cada nação, existem esses aspectos gerais que podem ser constatados de forma comum.

A Estrutura Formal é composta pela teoria que embasa a política pública, pela prática que a mesma desenvolve e pelos objetivos que visa alcançar. Estabelece a relação entre teoria, prática e resultados. A teoria se debruça sobre o conteúdo técnico, político, cultural ou ideológico da política. As práticas indicam suas medidas e ferramentas. Os resultados podem ser efetivos ou ficarem no nível do planejado, programado. Todos servem para realizar o processo de avaliação da política (GIOVANNI, 2009, p. 12).

A Estrutura Substantiva diz respeito, aos processos sociais e políticos, aos atores no processo da política pública (formulação, implantação e resultados), aos interesses inerentes a estes atores sociais e às regras de acesso à política pública. Os atores podem ser pessoas, grupos ou instituições. Os interesses são objetivos práticos que podem ser classificados em três ordens, com lógicas próprias. São eles: os interesses econômicos (individuais, empresariais ou corporativos), na lógica da acumulação de capital; os interesses políticos (agentes ou grupos políticos, agentes públicos, técnicos e burocracia), na lógica da acumulação de poder político; e os interesses de reprodução social (público específico, demandas específicas, portadores de carências), na lógica da acumulação de recursos de bem estar. No campo dos interesses, pode ocorrer a formação de alianças, de contradições, de oposições. As regras estão para além das leis e normas, são também as convenções, padrões éticos ou morais, costumes e linguagens, que possibilitam a criação de pautas, de comportamentos e, também, a organização da política (GIOVANNI, 2009, p. 13-15).

A Estrutura Material está relacionada ao financiamento, aos custos e aos suportes necessários para o desenvolvimento das políticas públicas. Compreende as relações entre

Estado e mercado e o vínculo entre a política pública e o seu desdobramento material, infraestrutural e financeiro. O seu debate permite compreender a incorporação da discussão sobre políticas públicas na economia, seja em âmbitos locais, como na articulação da macroeconomia de um país (GIOVANNI, 2009, p. 16-17).

A Estrutura Simbólica se expressa através dos valores, dos saberes e das linguagens utilizadas para formular, processar, implementar e avaliar a política pública. A observação dos valores nas políticas públicas é expressa na diferença entre as culturas nacionais e regionais e na produção científica diferenciada nesses recortes espaciais. Revelam, desta forma, certo nível de particularidades das arenas políticas e das influências ideológicas a que são submetidas (GIOVANNI, 2009, p. 18-19).

Outro aspecto tão importante, quanto as estruturas elementares são os modelos de políticas públicas. Quem apresenta um quadro geral destes modelos é SOUZA (2006, p. 28-36). Esses modelos de políticas públicas são necessários para que se compreenda sua ênfase e desenvolvimento ao longo da história. De suas análises, se apreende cerca de 9 proposições de modelos, os quais asseguram maior entendimento sobre a temática, amplificando as variáveis que cercam essa discussão e constatando formas específicas de formulação e de análise das políticas públicas. Esses modelos são: Os Tipos da Política Pública; o Incrementalismo; o Ciclo da Política Pública; a Lata de Lixo; as Múltiplas Correntes; a Coalizão de Defesa; as Arenas Sociais; o Equilíbrio Interrompido; o Novo Gerenciamento Público (Ajuste Fiscal); o Modelo Participativo; a Escolha Pública; e o Neoinstitucionalismo.

O Modelo dos Tipos de Políticas Públicas (SOUZA, 2006, p. 28) foi formulado por Theodor Lowi. Pauta-se na máxima de que ‘a política pública faz a política’, ou seja, cada tipo de política pública possuirá arenas e disputas específicas, com apoios e rejeições diferenciados. Lowi apresenta quatro tipos de políticas: as Distributivas; as Regulatórias; as Redistributivas; e as Constitutivas.

As Políticas Regulatórias, como o próprio nome já diz, fazem a regulação dos processos, por isso, são mais visíveis e terão maior impacto nas estruturas fiscalizadoras, envolvendo a burocracia e, por outro lado, grupos políticos e de interesses que são alcançados pela regulação. Já as Políticas Constitutivas estão relacionadas ao conjunto dos procedimentos, que integram uma determinada política. As disputas ocorrem na arena do sistema político, gerando pontos e grupos de apoios ou de vetos.

As outras duas, as Políticas Distributivas e as Políticas Redistributivas, estão situadas nas disputas travadas pelos grupos sociais. As primeiras estão relacionadas a decisões governamentais que privilegiam determinados grupos sociais ou regiões, em detrimento do

todo, do conjunto social. Além disso, desconsideram a escassez de recursos, ocasionando impactos mais restritos a alguns grupos ou setores sociais. Enquanto as de orientação Redistributivas, atingem um maior número de pessoas, tentando reverter situações anteriores. Nesse sentido, impõe perdas a determinados grupos sociais e ganhos a outros. As políticas sociais universais, como os sistemas tributário e previdenciário, são caracterizadas por conter este teor, por causa disso tem maior dificuldade para que se encaminhe.

Do modelo de Tipos de política pública, se abstraem, como contribuições, exatamente os tipos (Distributivas, Redistributivas, Constitutivas e Regulatórias), além da reflexão e identificação da influência e interrelação entre a política pública e a política.

Outro Modelo é o Incrementalismo (SOUZA, 2006, p. 29). Nasce das teorias desenvolvidas por Lindblom, Caiden e Wildavsky. Para este Modelo, as decisões sobre políticas públicas não partem do zero, mas, ao longo do tempo, são incrementadas. Deste modo, a alocação de recursos públicos para um determinado programa ou órgão parte de decisões marginais, que gradativamente sofrem incremento. Assim, as decisões do governo são tratadas como pouco substantivas, já que a política pública se mantém no tempo, independente das mudanças políticas. Entretanto, essa visão perdeu força quando houve o avanço das reformas de ajuste fiscal.

É preciso considerar que quando se estuda e observa o orçamento público, constata-se que determinadas políticas públicas se mantêm, ao longo do tempo, com estruturas institucionais e recursos, mesmo que não sejam centrais para a atuação governamental. Determinadas correntes defendem, ainda, que as decisões tomadas no passado pressionam e constroem as decisões futuras. Essa tendência limitaria a capacidade dos governos de alterar ou reverter o rumo de determinadas políticas públicas ou de gerar novas.

Do modelo Incrementalista, destaca-se, como uma contribuição efetiva, o incremento que as políticas públicas podem adquirir ao longo do tempo.

Já o Modelo de Ciclo da política pública (SOUZA, 2006, p. 28-29) tem como ênfase a definição de uma agenda pública. Deste modo, a política pública é encarada como um ciclo deliberativo, formado por várias etapas, a saber: a definição da agenda, a identificação de alternativas, a avaliação de opções, a implementação da agenda e a avaliação. Esse modelo possibilita entender por que determinados temas entram ou não na agenda política. A resposta a esse porquê será apreendida de três formas distintas: A agenda como reconhecimento de um problema; a agenda como construção de uma consciência coletiva; e a agenda construída por tipos distintos de agentes: os visíveis e os invisíveis. Portanto, as vertentes internas a este modelo poderão dar enfoque aos participantes do processo decisório ou ao processo de

formulação e decisão, em si. Cada participante ou processo poderá atuar como ponto de incentivo ou de veto, no contexto da produção de uma determinada política pública, de sua agenda e dos estágios que a compõem.

Na composição da agenda por meio de um problema, determinados problemas entram na agenda pública, quando se reconhece que alguma ação deve ocorrer para que eles sejam resolvidos. Assim, o formato com o qual se reconhece e se define o problema afetará tanto a construção dessa agenda, quanto os resultados que se pretendem com a mesma. Outro modo de ocorrência da agenda é através da proposição da mesma por agentes diferenciados, sendo dois os tipos de participantes na formulação da agenda: Os agentes visíveis, representados pelos grupos políticos e suas lideranças, os agentes públicos, os partidos, os meios de comunicação, os grupos de pressão e interesse, entre outros, que são os definidores da agenda pública; enquanto os agentes invisíveis são os propositores da agenda alternativa àquela principal, estabelecida pelos agentes visíveis, e em sua composição se pode encontrar os pesquisadores, os acadêmicos, as instituições de pesquisa, a burocracia, cujo perfil é tido como mais técnico.

Já na construção da agenda pela conformação de uma consciência coletiva, a ocorrência de uma mentalidade coletiva sobre um determinado problema e a produção de formas de resolvê-lo são as suas marcas. É, portanto, a construção da consciência coletiva que define a agenda. Neste formato de construção da agenda, o processo eleitoral tem um papel decisivo, pois através da apresentação dos programas partidários e das ideologias, que os embasam, apresentam formas diferenciadas de enfrentar uma problemática específica. Além disso, a mudança de partidos no governo possibilita a verificação de formas diferentes de enxergar e de dar resolutividade a um problema, a partir da visão de mundo (ideologia) que se defende.

Soma-se a isto, o posicionamento de grupos de interesse e pressão, bem como, a forma com que podem acumular força ou não, dentro deste processo. Duas serão as maneiras com que o ponto inicial da construção da agenda pública pode se dar: Quando o ponto inicial advém da arena política, o consenso acerca da agenda é dado mais pela barganha do que pela persuasão, enquanto que se o início da definição da agenda acontece a partir do problema ser suplantado, o consenso será produzido pela persuasão.

Do modelo de Ciclo, se reconhece, como contribuições, a existência e a construção de uma agenda pública, as maneiras com que se pode construir uma agenda (reconhecimento do problema, construção da consciência coletiva, atuação dos agentes participantes do processo); o entendimento das políticas públicas como respostas a problemas sociais; a constatação de que existe um processo e fases constituintes nas políticas públicas; além da identificação dos tipos de agentes, se visíveis ou invisíveis.

O Modelo da Lata de Lixo (SOUZA, 2006, p. 30-31) se caracteriza por entender que a compreensão dos problemas ocorre de forma limitada e, conseqüentemente, as soluções para os mesmos também são. Deriva deste entendimento as visões de que existem vários problemas e poucas soluções; de que as soluções propostas não são analisadas devidamente e dependem do conjunto de opções de soluções que os decisores possuem naquele momento de surgimento do problema; ou ainda, de que as soluções se antecipam os problemas, procuram por eles, expressando o formato limitado e o conjunto diminuto de soluções. Esse enredo apresentado é, então, entendido como um conjunto de escolhas ou opções de solução que compõem uma lata de lixo, na qual os diversos tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes, quando eles aparecem.

Esse modelo, que foi concebido por Cohen, March e Olsen, compreende as organizações como formas anárquicas, que originam um conjunto de ideias pouco consistentes. A atuação dessas organizações se dá num sistema de tentativas e erros ou se pauta na produção de soluções aos problemas, baseada nas suas preferências, antecipando a solução dos problemas. Desta maneira, são as preferências que constroem a ação, a solução.

As contribuições do modelo Lata de Lixo consistem na identificação: da resolução de problemas sociais pelas políticas públicas e da limitação que pode haver nas respostas aos problemas, com o tendenciar das organizações, em função de dificuldades técnicas e de uma reflexão mais acurada sobre o problema.

Outro modelo é o denominado Múltiplas Correntes (SOUZA, 2006, p. 31). Proposto por Kingdon, esse modelo combina elementos do modelo de Lata de Lixo e de Ciclo, especialmente, a fase de definição de agenda. Do modelo de Múltiplas Correntes, o exato exemplo de mesclagem de elementos ou constatações da realidade de mais de um modelo, consiste na contribuição do mesmo.

O modelo de Coalizão de Defesa (SOUZA, 2006, p. 31) foi formulado por Sabatier e Jenkins-Smith. Para esta proposta, as políticas públicas são expressas por um conjunto de subsistemas relativamente estáveis. Esses subsistemas se articulam com os acontecimentos externos, possibilitando os parâmetros para recursos e constrangimentos de determinada política pública. Cada subsistema consiste na composição de um número de coalizões de defesa, distintos pela visão de mundo, pelos princípios e pelos recursos que podem possuir. Nesse modelo, crenças, valores e ideias detêm uma importância substancial na formulação das políticas públicas, por vezes secundarizada em outros modelos. Há, ainda, um discordar dos modelos de Ciclo e de Lata de Lixo, em especial, naquilo que se refere à capacidade de explicar as mudanças ocorridas nas políticas públicas.

Deste modelo, se apreende como contribuição a conformação de alianças entre grupos e agentes diferenciados, contrários ou a favor de uma política (os subsistemas), a partir de seus interesses, de suas visões de mundo e do uso dos recursos disponíveis.

Existe, ainda, o modelo de Arenas Sociais (SOUZA, 2006, p. 32-33). Neste modelo a política pública se vincula aos empreendedores políticos ou empreendedores de políticas públicas. Geralmente formam-se redes sociais, de diversas origens e orientações, que dão visibilidade a determinados problemas, gerando uma pauta específica. Essas redes se dão por meio de contatos, vínculos, conexões, trocas, intercâmbios, articulações múltiplas de indivíduos, grupos, entidades e instituições.

Quando os empreendedores políticos (redes) agem, passam a pautar uma circunstância, condição ou evento, que apenas se transforma em problema, após o convencimento de uma parcela considerável da sociedade ou dos grupos sociais de que se deve fazer algo para a resolução do mesmo. A partir disto, setores dos governos começam a dar atenção a determinados problemas e a ignorar outros. Desta forma, os empreendedores representam uma comunidade de especialistas, cujos recursos são investidos, com vistas a resolução de suas demandas. Sua atuação pode colocar a resolução do problema na agenda pública.

Para buscar a atenção dos gestores e formuladores de políticas públicas, os empreendedores políticos lançam mão de três formas diferenciadas: a divulgação de dados, indicadores e pesquisas sobre uma determinada temática; a potencialização de uma situação de repetição continuada de um problema ou um evento crítico (desastres e situações limites); ou ainda, a divulgação de informações que demonstram falhas ou resultados ruins de uma determinada política atual.

Do modelo de Arenas Sociais, se pode identificar aspectos como: a visibilidade dos problemas; o convencimento social sobre o problema; a existência de empreendedores políticos (organizados em redes e em comunidades de especialistas - importância do conteúdo técnico); a atenção do governo ao problema, quando visibilizado; além do uso de indicadores e informações para dar sustentação ao pleito de determinados grupos sociais.

Baseado em noções de biologia e de computação, o modelo do Equilíbrio Interrompido (SOUZA, 2006, p. 33), herda da ciência biológica a noção de equilíbrio interrompido e da ciência da computação a noção de capacidade limitada. Da primeira característica, advém os períodos de instabilidade e estabilidade que caracterizam a política pública, sendo longos os períodos de estabilidade e curtos os de instabilidade. Os períodos de instabilidade caracterizam os momentos de mudanças nas políticas públicas. Já a segunda característica refere-se ao processamento das informações pelas instituições e gestores. Esse processamento humano

absorve as questões ao mesmo tempo, ao invés de uma de cada vez. Reside nesta capacidade de absorção e processamento, a limitação dos gestores da política pública. Neste sentido, se pode dizer que as políticas públicas ocorrem processando questões de forma paralela, também possibilitando realizar mudanças, conforme as experiências de implementação e avaliação.

Por este modelo, é possível ter a compreensão do sistema político, seja pelo fenômeno da forma incremental, seja com a manutenção do status quo e da conservação da realidade, mas também, através da análise das fases da política pública que indicam as mudanças mais substanciais do momento. Por outro lado, no modelo de Equilíbrio Interrompido, a formação de uma imagem sobre as decisões e da política pública em si, passa pela abordagem desenvolvida pelos meios de comunicação, cujo papel se demonstra importantíssimo para o processo de política pública realizado.

São contribuições do Equilíbrio Interrompido as constatações: da ocorrência de momentos de estabilidade e de instabilidade nas políticas públicas; da limitação de processamento de informações pelos gestores; além da presença nítida da mídia e da sociedade civil na efetivação das políticas públicas.

O modelo do Novo Gerenciamento Público (SOUZA, 2006, p. 34-35) é marcado pelo discurso do Ajuste Fiscal, que imprime como principal objetivo da política pública a busca da eficiência. O discurso da eficiência está associado ao da independência das instituições, que é utilizado, neste processo, como argumento de credibilidade. Esse modelo nasce da crítica às políticas distributivas e redistributivas, considerando que estas políticas são fortemente influenciadas pela chamada ação coletiva. Ressalta, com isso, que o interesse público não significa o somatório dos interesses dos grupos e que a mais positiva política pública seria aquela em que não há disputas entre os diversos grupos, mas aquela que advém de um posicionamento baseado na racionalidade. Assim, a ênfase à eficiência passa ser esse retrato da análise racional.

A credibilidade se coloca como um dos principais elementos deste modelo. Um tema que inicia a partir das políticas monetárias e depois ganha terreno entre outras políticas. Está relacionada, não somente com instituições independentes, mas também, às regras pré-estabelecidas e à valorização de corpos técnicos. Ambos inter-relacionados. O regramento prévio atuaria no sentido de retirar o peso das decisões discricionárias das lideranças políticas, e mesmo da burocracia, as quais atuariam com maiores custos e com inconsistências relativas à política. Com isso, as regras estabeleceriam um posicionamento menos influenciado pelos processos eleitorais e a consequente troca de comando e de rumos da política pública. Por outro lado, a independência de órgãos de instituições seria a primazia da técnica sobre a política.

Decisores com experiência técnica dariam mais credibilidade às políticas públicas e tenderiam a manter a continuidade e coerência das mesmas.

Além do Ajuste Fiscal e da Independência das Instituições, marcam esse modelo as desregulamentações, as privatizações e as reformas dos sistemas de proteção social, ações que são postas em prática para diminuir a chamada ação coletiva.

É exatamente a busca por eficiência, que marca o modelo do Novo Gerenciamento Público, como principal contribuição.

O modelo Participativo (SOUZA, 2006, p. 35-36) concorre com o modelo de Novo Gerenciamento Público. Tem como marca a geração de estruturas colegiadas de decisão, como Conselhos Comunitários, Fóruns e Orçamentos Participativos e outras formas de Democracia Participativa e de Controle Social. Essas estruturas traduzem-se como equivalentes da eficiência do Novo Gerenciamento Público. A credibilidade, neste modelo, está na capacidade de fiscalização e de participação da Sociedade Civil nos processos que envolvem as políticas públicas.

Várias experiências implementadas por determinados grupos ou partidos políticos têm favorecido a participação de grupos de interesses e movimentos sociais diversos na elaboração e implementação de políticas públicas, especialmente no que toca às políticas sociais. Também são formas mais resistentes às características presentes nos postulados do ajuste fiscal e da agenda que dele se deriva, relacionadas às desregulamentações dos sistemas de proteção social ou de entrega de setores públicos ao mercado por meio das privatizações. Do modelo Participativo, as estruturas de participação direta da sociedade civil na formulação e execução das políticas públicas, consistem na principal contribuição.

O modelo do Neoinstitucionalismo (SOUZA, 2006, p. 37-38) tem como ênfase a importância das instituições para todas as etapas da política pública, da decisão à implementação. Instituições fortes correspondem ao fator de credibilidade deste modelo. O entendimento deste modelo é de que as instituições moldam as políticas públicas e são fundamentais para a sua efetivação. As instituições e regras definem e redefinem políticas públicas e através dela são implementadas.

As políticas públicas são expressas por ações coletivas e de distribuição de bens, porém necessitam de estruturas que diminuam a possibilidade de as mesmas serem apropriadas por interesses personalistas ou de grupos isolados. A ação racional realizará a percepção de alternativas diversas e de seus possíveis resultados, ao mesmo tempo, que levará em conta também os interesses dos próprios decisores. Além disso, a ação para políticas públicas é perpassada por ideias, processos e a história de cada nação.

O cerne da montagem das políticas públicas está na disputa por poder e recursos, a qual se estabelece entre os grupos sociais. A mediação da disputa é realizada pelas instituições políticas e econômicas. Esta ação pode privilegiar determinados grupos, em relação a outros. As escolhas no processo de definição e implementação são, também, influenciadas por ideias e pelo contexto histórico.

Do modelo Neoinstitucionalista, constata-se como características generalizantes: a importância das instituições e das regras na efetivação das políticas públicas; a relação das políticas públicas com a distribuição de bens coletivos; a diversidade de alternativas quando da utilização de uma ação racional; a disputa por poder e recursos no cerne das políticas públicas; a mediação das disputas pelas instituições políticas e econômicas; além do permear das políticas públicas por ideias, interesses e contextos históricos.

O modelo da Escolha Pública (SOUZA, 2006, p. 38-39) detém certo ceticismo em relação à capacidade do governo na formulação de políticas públicas, pois seriam altamente influenciados pelo autointeresse. Deste modo, esse modelo defende a superioridade do mercado sobre os governantes e a burocracia estatal para a tomada de decisões, ocorrendo, então, a negação dos mecanismos políticos de decisão. Caracterizam, ainda, o entendimento do contexto por esse modelo: as informações incompletas, a racionalidade limitada e a captura das políticas públicas por interesses particularistas das instituições do governo.

Do modelo de escolha pública, a defesa do mercado como uma instância de produção e efetivação de políticas públicas se apresenta como a principal contribuição.

Como se percebeu, das diversas concepções e modelos de políticas públicas, apresentadas por SOUZA (2006), pode-se compreender que todas trazem alguma contribuição para não somente se realizar a identificação das tipologias demonstradas, mas a indicação de variáveis, que, embora compondo o contexto e a caracterização dos modelos ideais em si, trazem também informações importantes para que se constate elementos e aspectos que interagem e se articulam no contexto mais geral das políticas públicas. É possível, assim, selecionar elementos importantes, em cada modelo, para uma análise mais generalizante. Essa discussão realizada ressalta a afirmação de GIOVANNI (2009, p. 10) de que todas as políticas públicas se baseiam em alguma teoria, assim como, teorias, práticas e resultados estão em todas as políticas públicas.

2.4 POLÍTICA PÚBLICAS E ECONOMIA: A DISCUSSÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

A discussão sobre o Orçamento Público se mostra necessária para este estudo por causa da materialidade que o orçamento traz para as políticas públicas. Não há políticas públicas sem

um aporte de recursos que a viabilize, ou seja, a concretização, a materialização das políticas públicas é expressa no orçamento público. Por outro lado, é por meio do orçamento que se consegue influir na economia, isto é, o peso e a participação estatal na dimensão econômica, também, se viabilizam através do orçamento público.

Neste sentido, as considerações tecidas acerca do orçamento público servirão para refletir sobre a principalidade do mesmo no que diz respeito às políticas públicas e à atuação e influência do Estado na economia. Identificação importante, já que, como se viu anteriormente, vários elementos e aspectos, aqui colocados, demonstram uma relação direta entre economia e políticas públicas.

Assim, neste tópico específico, a reflexão tenderá a entender, na história, como se conforma a relação entre economia e orçamento, a composição do orçamento e o surgimento dos instrumentos de programação orçamentária, como o Plano Plurianual.

Para refletir sobre a relação entre o Estado e sua atuação com a economia, utiliza-se James Giacomoni, que é um pesquisador de orçamento público que apresenta, em sua obra, também denominada Orçamento Público, uma influência, forte e indubitável do Estado na Economia. O que possibilita descortinar a visão dicotômica que se tenta impingir na relação entre essas duas instâncias sociais. O mecanismo para essa relação é exatamente o Orçamento Público, principal instrumento de participação estatal na economia. O autor destaca o aumento das despesas ocorridas nos orçamentos, a partir do século XIX, momento em que se fincam as precondições para a existência das políticas públicas, mas também, em que o orçamento público ganha maior incremento, com o aumento das despesas públicas com a economia.

Esse ganho de tónus ocorrerá tanto nas chamadas economia de mercado, quanto nas economias coletivizadas, nas quais, como demonstra GIACOMONI (2010, p. 3), esse processo será mais evidente. Um processo normal, sem formas quaisquer de camuflagem, nem por discursos, nem por práticas nas economias coletivizadas, onde a presença do Estado será uma característica nítida e fundamental. Entretanto, nas economias de mercado essa presença terá um aspecto e uma expressão mais comedida e oculta. Não será explícita. Mas, a partir do século XIX haverá uma presença maior e crescente deste fenômeno. É este mesmo autor que exemplifica este fato, demonstrando o crescimento das despesas públicas dos Estados Unidos, entre 1890 e 1970, que saltam de 6,5% para 32,2% do produto nacional bruto (PNB) desta nação. Há que se ressaltar, que este exemplo concreto se trata de uma economia de mercado, distante, portanto, das expressões coletivizadas da economia.

No Brasil, esse fenômeno de aumento das despesas públicas é mais recente do que nos países centrais, com uma ocorrência apenas identificada após a Segunda Guerra Mundial. Nos países centrais do capitalismo, como nos Estados Unidos e nas nações da Europa Ocidental, esse evento ocorrerá muito antes, como já exemplificado com as despesas estadunidenses. Também será um aspecto da nação brasileira, por seu posicionamento na periferia capitalista do mundo, um crescimento menos elevado das despesas públicas do que os países centrais.

Assim, GIACOMONI (2010, p. 3-4), a partir de outros pesquisadores apresenta o comportamento das despesas brasileiras no período entre 1907 e 1943. Neste intervalo de tempo, as despesas públicas com economia dobraram, a realizar um movimento que acompanhou o crescimento populacional. Isso indica que, como consequência, houve a manutenção da mesma equação per capita durante este período. Somente a partir de 1947 é que se assistirá uma alteração nestes números, indicando uma acentuação percentual razoável: de 17%, em 1947 para 25% em 1969.

Outro aspecto destacado, no Brasil, por GIACOMONI (2010, p. 4-6) é o crescimento do chamado Estado-empresário, no período compreendido entre as décadas 1970 e 1980. A ação das empresas estatais conforma o que se entende como Estado-empresário. É neste momento que ocorrerá um crescimento mais acentuado dos números em destaque. Entre os anos de 1979 e 1982, haverá um incremento maior ainda da destinação de recursos públicos para as empresas estatais. O crescimento sairá de 23,74% do PIB em 1979, equivalente, em valores de moeda de época, a Cr\$ 1.481,2 bilhão, para 28,25% em 1982, equivalente a Cr\$ 14.559,1 bilhões. Destaque para os valores e o crescimento em valores nominais.

Isso acontecerá após uma redução da carga tributária bruta e líquida, ao longo dos anos 1970 e que perdurará até a década de 1980. 24% e 15%, em 1970; 23,9% e 14,9%, em 1975; e 21,9% e 12,8%, em 1980. Esse exemplo demonstra indícios da diminuição do setor público tradicional, que está associado ao fornecimento de serviços e bens públicos. Fenômeno que ocorrerá de forma paralela em relação ao aumento dos investimentos nas empresas públicas, ou seja, do Estado-empresário. Há, portanto, o indício de uma maior presença do setor público na economia, por meio da ocorrência de uma reorientação dos recursos públicos do chamado setor tradicional para as empresas públicas, que compõem o Estado-empresário.

Percebe-se que o posicionamento do autor, atenua de forma demasiada os interesses do capital, como se o Estado não expressasse posições de classe. Presume-se que este não é um objetivo de sua produção. Com esse esforço de isenção, GIACOMONI (2010, p. 6) registra de

maneira objetiva e acrítica as décadas de 1980 e 1990, dados e informações da economia brasileira, percorrendo os principais períodos econômicos brasileiros, ressaltando as características próprias de cada um deles.

Com as exemplificações que o autor traz, tanto em nível nacional, quanto no âmbito internacional, é possível verificar uma relação direta entre o aumento da despesa pública e a participação do Estado na economia. Em 1980, o percentual de participação governamental na economia, o Brasil registrou a marca 47,5% do PIB. Essa marca de quase 50% do PIB de participação estatal no campo econômico retrata bem as considerações descritas por GIACOMONI (2010, p. 5-6), que ainda ressalta que este percentual não considera as intervenções realizadas, especialmente, no que tange às regulamentações de preços e quantidades.

O autor apresenta a temática do aumento das despesas públicas como um assunto, para o qual rumam os interesses manifestos por parte de diversas correntes de pensamento. Como resultado desta atenção, GIACOMONI (2010, p. 7-10) enfatiza a atuação das correntes neoclássica, keynesiana e neoinstitucional, o que indica a importância e diversidade de posições e análises referentes a este tema, buscando as explicações devidas para o aumento das despesas públicas, como também, para a participação estatal na economia.

As correntes neoclássica e keynesiana têm como representações a Lei de Crescimento Incessante das Atividades Estatais, os estudos sobre a elasticidade das despesas públicas em relação à renda nacional, a teoria do Efeito Translação e a teoria do Efeito do Limite Tributário

No explicitar destas visões, GIACOMONI (2010, p. 7-10) apresenta diversos pesquisadores e suas contribuições, no intuito de trazer ao debate as razões que propiciam essa relação entre Estado e economia, por meio das estruturas orçamentárias. O autor inicia a sua incursão sobre este tema, através da proposição da Lei de Crescimento Incessante das Atividades Estatais, de Adolf Wagner. Essa teoria indica que o aumento do nível da renda dos países industrializados, induzirá ao crescimento do setor público a taxas elevadas. Deste modo, ao aumentar a tendência de crescimento do ritmo econômico, eleva-se, por conseguinte, a participação relativa do Estado na economia, ou ainda, quanto mais industrializada e produtora de bens for uma nação, maior será a presença do Estado e de seus recursos nas atividades econômicas.

O autor explica que esta teoria teve uma comprovação empírica, realizada por Richard Bird, cujas verificações ocorreram em países da Europa, como o Reino Unido, a Alemanha e a Suécia, em um período de 50 anos, entre 1910 e 1960. Bird detectou uma elasticidade das despesas públicas em relação à renda nacional. As despesas que mais cresceram foram aquelas, relativas a serviços ambientais e sociais.

As causas identificadas para a ampliação deste tipo de despesa estavam relacionadas com: o crescimento das funções administrativas e de segurança; as demandas por bem estar social (saúde e educação, principalmente) e a intervenção direta ou indireta do Estado no processo produtivo. O contexto de geração dessas causas é aquele referente aos processos de industrialização e urbanização, que geraram novos padrões de comportamento; articulações diferenciadas de interesses de grupos sociais, os quais passam a apresentar as suas reivindicações para os governos; além da ação do Estado, com um papel dinamizador na economia, através da infraestrutura e das intervenções que se prestam a neutralizar os excessos monopolizadores do setor privado.

Outro pesquisador citado por GIACOMONI (2010, p. 8) é Gerhard Colm, ainda no esforço de refletir sobre o crescimento do gasto público. Para Colm, existiriam 4 tipos de causas dos gastos públicos: A necessidade de serviços públicos; o desejo por melhores serviços públicos; os recursos disponíveis no Estado; e o Custo dos serviços públicos. As duas primeiras causas caracterizadas pela ação do Estado para responder a determinadas demandas. A terceira causa será oriunda das facilidades dos Estados para gerar recursos, que estimularão à oferta de bens e serviços. Enquanto a quarta causa é marcada pela pouca suscetibilidade à racionalização e à redução de custos.

Outra formulação sobre o aumento das despesas do Estado entende que a disponibilidade de recursos é o bastante para que o governo de plantão faça uso dos mesmos. Ou seja, o Estado não necessariamente dependeria do crescimento da demanda da sociedade para que houvesse o aumento das suas despesas públicas. Situações extremas e o seu enfrentamento poderão, em determinadas situações justificar o aumento de despesas públicas. Esses casos extremos são as circunstâncias de guerra, as crises, as catástrofes, ou os momentos de instabilidade. GIACOMONI (2010, p. 8-13) demonstra essas situações e, por conseguinte, a visão que a fundamenta, através de pesquisas realizadas no Reino Unido, nos Estados Unidos e no Brasil.

No Reino Unido, a investigação desta teoria foi efetivada, segundo GIACONOMI (2010, p. 8-9), por Alan Peacock e Jack Wiseman, que inauguram a hipótese de expansão das despesas públicas, apenas pela possibilidade de obtenção de recursos, sem que haja uma pressão, oriunda do crescimento da demanda por serviços públicos. Além disso, nos eventos de necessidade extrema ou nos momentos de instabilidade, haveria uma disposição maior dos cidadãos para realizarem suas contribuições com a situação, mediante o pagamento de tributos. Fato que não é comum em tempos tidos como normais, sem eventos deste tipo, demonstrando uma propensão a não possuírem a disposição de honrar os seus tributos.

Essa situação, em que os cidadãos não estão dispostos a contribuir, levaria a uma anulação da demanda, fazendo com que se manifeste um cenário de equilíbrio, que se apresentariam em momentos de normalidade e estabilidade econômica. Um equilíbrio que somente seria quebrado em situações adversas ou de excepcional gravidade, como as que já foram exemplificadas. Peacock e Wiseman entendem, segundo GIACONOMI (2010, p. 8-9), que nas situações em que o contexto é adverso, os cidadãos reconhecem a importância da intervenção pública e, por isso, passam a aceitar encargos. E mesmo, quando cessa a situação crítica e desaparece a anormalidade, ainda é possível que se aceite a cobrança de encargos tributários, como uma espécie de compensação pelo momento vivido. A formulação destes pesquisadores foi chamada de Teoria do Efeito Translação.

Nos Estados Unidos, a mesma teoria foi testada, segundo GIACONOMI (2010, p. 9-10), por Musgrave e Musgrave, a qual foi denominada a Teoria do Efeito do Limite Tributário. Na pesquisa destinada ao caso estadunidense, houve a constatação de que as situações críticas podem levar a uma utilização maior de recursos por parte do Estado, um exemplar da proposição de Peacock e Wiseman. As situações estudadas, neste caso, dizem respeito à participação dos Estados Unidos em guerras. Entretanto, a teoria inicial foi relativizada, levando em conta elementos específicos da realidade estadunidense. A primeira consideração remete à Guerra do Vietnã, conflito no qual os gastos militares não obtiveram aumento significativo. A outra está relacionada com o aumento das despesas civis durante as Guerras Mundiais, que explicaria o crescimento dos gastos públicos totais.

Essas duas questões, fizeram com que Musgrave e Musgrave, tendessem a relativizar as formulações de Peacock e Wiseman, no que tange ao caso estadunidense. Desta forma, observou-se que, neste exemplo, a teoria inicial de aumento do gasto público pela

disponibilidade de recursos e por momento de crises ou de grave anormalidade, não se conformavam em explicações definitivas para o tema do aumento das despesas estatais.

Para analisar o caso brasileiro, GIACOMONI (2010, p. 10-12) faz uso das contribuições de Resende da Silva, que constatou o chamado Efeito Translação em três oportunidades diferentes, a saber: durante a participação brasileira na Segunda Guerra (1947-1950); no financiamento parcial do programa desenvolvimentista (1955); e na política de combate à inflação e de crescimento econômico (1965-1969). Compreende o contexto, deste caso, como situação crítica ou de adversidade, a depressão econômica e os surtos inflacionários, respectivamente. Neste exemplo, a expansão do gasto foi caracterizada por um processo chamado Poupança Forçada, ou seja, o financiamento foi obtido por meio de emissão de papel-moeda. Uma medida como essa, terá um efeito transitório, pois haverá uma ilusão monetária, oriunda do cenário inflacionário. Quando a ilusão monetária desaparecer, a manutenção da inflação será uma consequência. Haverá, então, como resultado, queda na arrecadação, a impactar as contas públicas. O limite da expansão de gastos públicos, neste caso, será a ilusão monetária.

Também para o caso brasileiro, as teorias do Efeito Translação ou do Limite tributário, não serão suficientes para explicar o aumento das despesas públicas do Estado no Brasil, na compreensão de Resende e Silva, conforme GIACOMONI (2010, p. 12). Embora, haja a verificação de que os governos destes períodos agiram de certo oportunismo, quando utilizaram a instabilidade econômica e social para promover o aumento da tributação, com vistas à obtenção de recursos, que favoreceram e foram destinados a novas despesas públicas.

Outro tema apresentado por GIACOMONI (2010, p. 12-14) refere-se à presença do setor público brasileiro na economia. O autor faz uso das reflexões de Baer, Kerstenetzky e Villela, assim como, de Baer, Newfarmer e Terbat. No primeiro trabalho, conforme GIACOMONI (2010, p. 12-13) os autores realizam uma reconstituição histórica acerca da intervenção estatal na economia, com enfoque nos períodos do Império e da República. Baer, Kerstenetzky e Villela defendem que o marco da passagem de um Estado pouco interventor para um Estado mais interventor é o ano de 1960.

Antes deste ano, o governo deteve poucas atribuições econômicas. É a partir deste ano que se presencia uma expansão forte do Estado, como Estado-empresário. A expansão desta atuação se deu por meio da criação de diversas empresas públicas, como a Eletrobras, o BHN e a Embratel, além da expansão de outras já existentes, como a Vale do Rio Doce e a Petrobras.

Essa expansão da presença do Estado na economia brasileira ocorreu para que o setor público detivesse o controle da economia, através de uma rede de mecanismos institucionais, como os sistemas fiscal e de controle de preços, por meio do Banco Central, dos bancos públicos e de desenvolvimento federais e estaduais, assim como, das autarquias e empresas públicas federais e estaduais.

Embora se detecte essa presença forte do Estado na economia, os autores referidos, ressaltam, conforme GIACOMONI (2010, p. 13), que essa presença acontece sem planejamento e sem uma linha ideológica bem definida. Isso ocorreria por circunstâncias variadas, tais como: crises internacionais, controle de sobre o capital estrangeiro nos serviços públicos e também sobre a exploração de recursos naturais e da industrialização do país.

O segundo trabalho, de Baer, Newfarmer e Trebat, trata da relação entre o Estado e o capitalismo brasileiro. Nas afirmações de GIACOMONI (2010, p. 13-14) os autores entendem que o Estado se apresenta como principal agente dinamizador do capitalismo brasileiro. A partir daí, analisam as possíveis alternativas sobre como ocorre o controle da alocação de recursos públicos no país, com três prováveis hipóteses de comando desta alocação: A) O aparato econômico do Estado como coadjuvante do mercado; B) O setor público controlado pelo grande capital; e C) A tecnocracia dominando a locação de recursos públicos. Em qualquer das hipóteses, o Estado divide a alocação de recursos para a economia, com o capital nacional e o capital internacional.

O Estado como coadjuvante do mercado não terá a tarefa de orientar o crescimento, papel que será exercido pelo próprio mercado. Nesse caso, as empresas estatais serão destinadas a setores não contemplados pelo setor privado e o planejamento do Estado será voltado para facilitar maior poupança nacional para aqueles setores mais produtivos. No cenário em que ação estatal estará a serviço do capital nacional e internacional, a tendência é de controle do setor público (planejamento e infraestrutura) pelo grande capital, com a finalidade de maior expansão e acumulação do capital. Enquanto, o outro caso, em que ocorre o controle da tecnocracia, o aparelho estatal e suas decisões serão controlados e modelados pelos tecnocratas e pelos militares-empresários, os quais se caracterizam por serem os agentes viabilizadores da expansão do Estado na economia, através de empresas estatais, como também, da multiplicação e descentralização das ações das mesmas.

GIACOMONI (2010, p. 14-15) destaca, ainda que Musgrave e Musgrave indicarão que a expansão das funções do Estado ocorreram em função de algumas variáveis, tais como: as

mudanças tecnológicas; as mudanças populacionais; os custos relativos a serviços públicos; as modificações no alcance das transferências; os fatores sociais e políticos; o efeito limite e as mudanças de guerra; a disponibilidade de alternativas para tributação; e o crescimento da renda per capita, associado ao aumento da demanda por bens de serviços públicos.

A outra corrente que analisa a atuação do Estado na economia é a institucionalista. Sua ênfase recai sobre as estruturas de Estado, o seu aparelho institucional, por assim dizer. Segundo GIACOMONI (2010, p. 15-17), essa tendência analisa a ação dos tecnocratas ou da tecnocracia na estrutura estatal e também na estrutura das empresas do capital nacional e internacional. Essa perspectiva compreende que somente uma análise estritamente relacionada ao entendimento das correlações de forças não são suficientes para explicar e dimensionar como acontece a ação do Estado na economia.

O movimento institucionalista rompe com a visão de que o Estado tem apenas o papel cumpridor da lógica de mercado e de um pensamento econômico de seguimento da efetivação capitalista. O institucionalismo ganha relevo entre as décadas de 1920 e 1950, nos Estados Unidos, caracterizado por considerar a diversidade de atores e processos políticos e de mercado como o motivo para aumento das despesas públicas, especialmente como marca de uma corrente interna, chamada Neoinstitucionalismo.

Para contribuir com a elucidação deste tema, GIACOMONI (2010, p. 16) utiliza as proposições de William Niskanen, com a finalidade de demonstrar que a burocracia consiste em uma organização produtora, que deve prover bens e serviços a uma clientela específica. O que levaria a uma propensão dos técnicos, burocratas ou tecnocratas a maximizar o orçamento, com vistas a favorecer a sua clientela.

Embora, não se perceba uma contribuição nacional do movimento institucionalista ou da corrente Neoinstitucionalista, pode-se estabelecer uma conexão ou proximidade de visão com as propostas de Bresser Pereira, ao designar aquilo que chama de Modo de Produção Tecnoburocrático (MPT). Compreendido por BRESSER-PEREIRA (2000) como dominante nas sociedades socialistas, como a China e a antiga União Soviética, este modo de produção passa a ganhar importância também em nações capitalista centrais e periféricas. Assim, estaríamos em uma espécie de hibridismo e transição do Modo de Produção Capitalista (MPC) para o Modo de Produção Tecnoburocrático, fazendo ocorrer uma coexistência entre esses modos de produção.

A evidência de um sistema socioeconômico híbrido no Brasil, através de uma composição entre os Modos de Produção Capitalista e Tecnoburocrático, estaria colocado em três características: 1) Capital privado dominante, com gradativa expansão do capital estatal; 2) O sistema de preços é, em parte, controlado pelo mercado e, noutra esfera, pela ação monopolista do Estado ou de oligopólios privados; e 3) O nascimento de uma classe tecnoburocrática, que se diferencia tanto da burguesia, quanto dos trabalhadores, por deter o domínio de áreas estratégicas, nas áreas associadas ao conhecimento ou naquelas relacionadas à direção das principais organizações públicas e privadas.

SOUZA (2006, p. 27) considera que exista, nas democracias modernas, uma autonomia relativa do Estado, influenciada pelo tempo e o espaço, pelas circunstâncias histórico-socioespaciais que facilitam a atuação própria e inerente a esta instância social e, por causa disso. Observando-se, assim, um campo próprio de atuação, que condiciona a consecução das políticas públicas.

Esta posição de SOUZA (2006) dialoga com a discussão de BRESSER-PEREIRA (2000), ao apresentar a importância dos corpos técnicos de empresas e governos, as suas burocracias, a ponto de propor a existência do Modo de Produção Tecnocrático, no qual as equipes tecno-burocráticas representam estruturas fundamentais para o funcionamento das instituições.

Na mesma linha, junta-se a essas análises a constatação de OLIVEIRA e CARVALHO (2017), quando tratam da atuação discricionária de servidores públicos na efetivação de políticas de inclusão educacional no Brasil. Os autores demonstram como, uma política com direção e comando, dentro de uma instituição estatal, em uma área sensível e acima de questionamentos, como a educação, pode ser manobrada e manejada por aqueles que estão na execução do processo.

A avaliação realizada do processo de implantação de uma política inclusão educacional possibilitou que se conseguisse verificar a atuação e a influência dos executores finais de um programa de elevação dos níveis educacionais de adolescentes e jovens na condução dessa política, de forma discricionária, ao beneficiar ou não determinados alunos, por motivações afetivas, de juízo próprio de valor ou de reforço ao processo de exclusão de outros. Essa indicação apresenta que, para além dos formuladores e gestores das políticas, os executores, que também fazem parte do corpo técnico estatal, detêm formas de influência direta na execução da política, podendo, com isso, levá-la a cabo de forma exemplar ou coloca-la à prova e não contribuir para a necessidade para a qual foi gerada.

As constatações de BRESSER-PEREIRA (2000) e de OLIVEIRA E CARVALHO (2017) certamente corroboram com a chamada autonomia relativa do Estado, representada por suas instituições e seus servidores, que em certo modo a materializam. Todas as constatações dos referidos autores agem no sentido de reforçar-se mutuamente, ou seja, a autonomia relativa do Estado reforça a atuação das instituições e da tecnoburocracia; a existência da tecnoburocracia favorece, tanto a autonomia relativa do Estado, quanto a atuação discricionária de servidores; enquanto este tipo de atuação apresenta, não somente, a possibilidade que este corpo técnico possui de interferir nitidamente na atuação das instituições, através de suas condutas, valores e visões de mundo, como também, demonstra que a presença da burocracia possibilita dar vazão à autonomia relativa do Estado, como uma presença fundamental na operação de suas políticas, quaisquer que sejam.

Ainda segundo, SOUZA (2006), hoje, a atuação dos governos está mais complexa. Isto porque, existem limitações ou restrições impostas aos Estados Nacionais e seus governos, realizadas pelo processo de globalização, mesmo que esta autora tenda a relativizar este fator. Associado a este, pressiona, também, a ação das instituições governamentais, a atuação dos variados Movimentos Sociais e dos grupos de pressão.

Os Grupos de interesse e pressão, os Movimentos Sociais, as frações de Classe, as Categorias e Classes Sociais ao apresentar as suas demandas para o Estado, o fazem com vistas a influenciar a composição do Orçamento Público. Por meio deste instrumento institucional, se faz opção daquilo que se quer priorizar ou não na Gestão do Estado, no que se refere ao conjunto das demandas, por vezes conflitiva, dos diversos setores sociais. A execução do Orçamento Público é a expressão prática das Políticas Públicas e dos conflitos sociais, que se expressam como resultante da correlação de forças pela hegemonia na sociedade e pela conformação de uma consciência coletiva. As demandas oriundas dos grupos que não detém capital, ou seja, não-capitalistas visam enfrentar o processo de centralização de riquezas, que marca o Modo de Produção Hegemônico, o Capitalismo, no intuito de frear a ação excludente, enfrentando, deste modo, os interesses da burguesia.

2.4.1 A construção histórica e a importância dos instrumentos de programação orçamentária – O nascimento do Plano Plurianual - PPA

Os fatos que levaram à concepção e proposição de uma nova forma de organização orçamentária de planejamento estatal durante o processo constituinte, que culminou com a Carta Magna de 1988, estão relatados por OLIVEIRA (2009). Segundo este autor, o novo formato proposto pela chamada Constituição Cidadã visava reestabelecer o ordenamento

orçamentário e fiscal, já que no período histórico anterior, sob o controle da ditadura militar, definido, por este autor, como Estado burocrático-autoritário, os instrumentos criados e implementados, neste período, não gozavam de condições de gestão, necessárias para a nova fase inaugurada pela Constituição de 1988.

Segundo OLIVEIRA (2009, p. 13-15), engendrou-se uma parafernália orçamentária neste momento burocrático-autoritário, entendida pelo autor, como uma verdadeira desfiguração orçamentária. De cuja, análise é possível destacar: 1) Princípios orçamentários, como o da unicidade, da transparência e do equilíbrio foram violados ou dissimulados; 2) O orçamento transformado em um mero instrumento funcional, que servisse aos donos do poder da época; 3) Não havia capacidade de decisão e de influência do Parlamento no processo de elaboração orçamentário; 4) Esvaziamento do Orçamento Fiscal, com a criação de outros orçamentos: monetário, das estatais, do sistema financeiro habitacional e da previdência social; 5) Distribuição de incentivos para setores que davam sustentação ao regime autoritário; 6) O orçamento não cumpria o papel de organização da ação do Estado, tampouco de controle dessas ações; 7) O Estado autoritário havia criado uma armadilha orçamentária, com desarranjo e mascaramento nas contas públicas, profunda crise financeira e fiscal, elevados déficits, acompanhado de um quadro de elevada inflação e acentuada instabilidade.

A tarefa desempenhada pela Constituição de 1988 foi de soerguer e reorganizar o processo orçamentário, e em decorrência, o orçamento e a capacidade de planejamento do Estado Brasileiro. O novo arcabouço orçamentário determinou: 1) Um orçamento de tipo misto, com funções definidas para o Executivo e o Legislativo, respeitando a independência do Legislativo para incidir no processo orçamentário; 2) Retomada dos princípios unidade-universidade, gerando o Orçamento Geral da União; 3) Criaram-se mecanismos para o controle, acompanhamento e fiscalização do orçamento; 4) Três instrumentos passam a integrar o processo orçamentário: o Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (OLIVEIRA, 2009, p. 14-15).

A articulação entre PPA, LDO e LOA eram as novidades do novo processo orçamentário que se viabilizou com a Constituição Cidadã.

O PPA cumpre a missão de orientar o Planejamento Estatal. Recolocando o Orçamento como um instrumento de Planejamento das ações do Estado. Segundo OLIVEIRA (2009, p. 15), o PPA substitui uma versão do período anterior chamado Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), sendo o novo instrumento um avanço em busca da superação do aspecto de mera previsão orçamentária. Este instrumento deveria espelhar o verdadeiro efetivar de um

programa de governo, como o instrumento de conteúdo, que articula a LDO e a LOA, tanto quanto pode significar uma forma de controle do gasto governamental.

MENDES (2008, p. 5) acrescenta que o PPA tem como marca a fixação de diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital, ou seja, aquelas que duração continuada por dois ou mais exercícios financeiros.

A LDO, por sua vez está, legalmente, subordinada à elaboração prévia do PPA e, portanto, não pode admitir dispositivos que o contrariem (MENDES, 2008, p. 5). Para OLIVEIRA (2009, p. 16), este instrumento representou a principal novidade do processo orçamentário, inaugurado pela Constituição de 1988, sendo prevista com as seguintes funções: 1) Definir metas e prioridades da administração pública federal; 2) Orientação da elaboração da LDO; 3) Realizar alterações na legislação tributária; 4) Estabelecer uma política da aplicação dos recursos das agências de fomento; 5) Autorizar a despesa com pessoal (contratação, cargos e carreiras, vantagens para os servidores).

Já a LOA (MENDES, 2008, p. 5; OLIVEIRA, 2009, p. 16-17) está, na hierarquia pensada, subordinada à LDO e ao PPA, além de dividida em: Orçamento Fiscal (os três Poderes, a Administração Direta e Indireta, os Fundos Públicos), Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (Empresas em que a União detenha maioria do capital social) e Orçamento da Seguridade Social (abrange as áreas da Saúde, Previdência Social e Assistência Social).

Tanto MENDES (2008), quanto OLIVEIRA (2009) apresentam problemas ocorridos na implementação destes mecanismos do processo orçamentário brasileiro. OLIVEIRA (2009, p. 17-24) indica a subestimação de receitas, uma elaboração precária da proposta orçamentária e o desinteresse do legislativo em cumprir o regramento do processo orçamentário. Mas, aquele que ganha destaque, na sua abordagem, diz respeito ainda ao Parlamento: negociações entre parlamentares e o Relator no Orçamento no Congresso, que evidenciavam elementos nítidos de corrupção e desvios de recursos públicos. Isto levou a uma CPI, a CPI Orçamento e, como decorrência, a uma série de novas iniciativas e novas formas de condução do processo orçamentário tanto no Executivo, quanto no Legislativo que visavam coibir esse tipo de prática. Além da elaboração da Lei de responsabilidade Fiscal.

Já MENDES (2008), é mais contundente e pormenorizado em sua análise, a indicar diversas práticas que desviam a plena articulação entre os três instrumentos orçamentários, como também, a eficácia da intenção de planejamento estatal, desejada pelos constituintes.

Neste sentido, apresenta questões como os seguintes exemplos: 1) Uma falta de sintonia entre o desejo do legislador de que o Estado brasileiro possa se planejar no logo prazo, utilizando o PPA e a realidade política, em que o governante é forçado a administrar com metas,

objetivos e programas do governante anterior, demonstrando, assim, certa incompatibilidade entre os períodos do PPA e a gestão real dos governos; 2) Uma discrepância entre visão da legislação que tenta priorizar o planejamento, com a introdução do PPA e os interesses dos agentes políticos, especialmente os legisladores e os grupos de pressão, que lutam para que suas demandas sejam respondidas de forma objetiva pelo orçamento, sem necessariamente conexão com o planejamento; 3) A inconsistência dos prazos para o PPA e para a LDO, já que esta pode ser votada sem a necessidade de votação do PPA, com exemplos fartos da aprovação da mesma, sem o instrumento a que deveria subordinar-se; 4) Problemas nas alterações realizadas pelo Congresso, sem o devido compromisso com a saúde fiscal, o planejamento e a eficácia; 5) A falta de compromisso no governo com uma execução orçamentária equilibrada pelo conjunto dos ministros (MENDES, 2008, p. 8-19).

MENDES (2008, p. 19-20), por sua vez, ainda propõe aperfeiçoamentos para o processo orçamentário brasileiro, com um conjunto de medidas, dentre as quais se pode destacar: 1) Normalização da execução do orçamento, reformando o processo orçamentário, a partir do orçamento anual, para depois se começar a estabelecer sintonia com as demandas de médio e longo prazos; 2) Criação de uma Comissão conjunta de técnicos do legislativo e do Executivo para que haja uma única estimativa de receita; 3) Fixação de regras para as alocações adicionais de receitas; 4) Uma parcela pré-fixada do orçamento para alocação de emendas.

Mesmo com carência de aperfeiçoamento os instrumentos orçamentários do PPA (hoje, apenas Plano Plurianual), da LDO e da LOA e da parafernália burocrática que os rodeia ou mesmo os constitui, esses elementos orçamentários apresentam como contribuição a possibilidade de controle, de participação, de fiscalização da sociedade, via organizações sociais e também, por meio de pressão ao Congresso Nacional e às demais Casas Legislativas de outras instâncias de poder. Sua correta implementação, assegura a efetivação de um Estado Democrático e dos princípios republicanos. Alimentam e são alimentados pela Cidadania Ativa, a qual exige, por sua vez conhecimento e educação para o trato orçamentário, com vista à plena realização dos referidos instrumentos.

2.4.2 A conformação da receita orçamentária - Quem financia deve pautar as suas demandas

Ao se tratar de Orçamento Público, faz-se necessário compreender o tema da tributação, a fim de que se descortine quem, de fato, financia as contas públicas. Nesse rumo, é válida a reflexão de SALVADOR (2007), quando analisa a carga tributária brasileira, e nela, a participação dos trabalhadores no conjunto arrecadado dos tributos. Segundo o autor, os tributos

podem ser classificados em diretos e indiretos, conforme a incidência dos tributos em relação à base da qual se extrai o mesmo (SALVADOR, 2007, p. 81).

Assim, a renda e o patrimônio são os objetos de tributação dos chamados tributos diretos, enquanto a produção e o consumo de bens e serviços são os elementos tributados, no que se chama tributação indireta. Os tributos diretos são chamados assim por que não podem ser repassados a terceiros e os tributos indiretos, ao contrário, são repassados a terceiros (SALVADOR, 2007, p. 81-82).

Esta classificação dos tributos com relação à incidência dos mesmos influencia diretamente a compreensão do sentido de progressividade, regressividade ou proporcionalidade da tributação. Aqui reside o debate do ônus tributário, já que na condição regressiva ou progressiva, os tributos estarão relacionados à renda e à riqueza das pessoas. Na progressividade tributária, os tributos aumentam condizentes com a renda, o que significa que, por outro lado, na regressividade tributária, os tributos são cobrados de forma a não acompanhar a elevação da renda. O tributo regressivo, então, penaliza aqueles que detêm menor poder aquisitivo. Está colocada, assim, uma questão de classe diretamente relacionada à tributação. A progressividade é uma questão de justiça social e de possível redistribuição de renda, a depender do emprego destes tributos pelo Estado (SALVADOR, 2007, p. 81-82).

Como os tributos diretos incidem na renda e no patrimônio, aqueles que possuem mais condições de deter estes elementos de incidência, são os que serão mais tributados no caso de uma tributação progressiva. Alcançando, deste modo, os mais ricos, aqueles que conseguem, no sistema capitalista, acumular renda e patrimônio. Já os tributos indiretos, ao incidir na produção e no consumo de bens e serviços, levarão esta tributação para os preços atribuídos aos produtos, atingindo os consumidores indistintamente, em tese. Entretanto, ao conduzir a tributação para o consumo, as pessoas e famílias, cuja renda e salários são baixos, terão que sacrificar boa parte destes para o pagamento de tributos, o que não ocorrerá com as pessoas e famílias de alta renda (SALVADOR, 2007, p. 81-82).

SALVADOR (2007, p. 82) destaca ainda o fato de que o empresariado adiciona à planilha de custo de seus produtos, as taxas referentes à esta tributação, isto é, ficam embutidas no preço do produto que chega ao consumidor. Há um repasse aos preços, o que desonera a empresa, pondo abaixo o discurso de que esse tipo de tributação indireta recai sobre os ombros das empresas. É o que Salvador chama de fetiche do imposto.

O autor chama, também, atenção para a correlação de forças sociais e políticas como forma de realizar a distribuição de tributos. Nesse sentido, demonstra que os trabalhadores são aqueles que financiam o Estado brasileiro. Isto porque, recai sobre aqueles que detêm menor

poder aquisitivo o peso de 61% da arrecadação tributária da União (SALVADOR, 2007, p. 82). A origem deste cenário está na tributação concentrada no consumo, e, deste modo, as camadas de baixa renda são marcadas pelo impacto da elevada tributação indireta.

Soma-se a isto, a realidade de que o gasto Estatal beneficia em larga escala os ricos e os rentistas, não devolvendo esta arrecadação dos pobres, em favor dos mesmos, através de bens e serviços públicos que os possa beneficiar (SALVADOR, 2007, p. 82). No que se refere a este aspecto, cabe ressaltar a concordância de POCHMANN (2007, p. 77), que entende e analisa como a realidade de desigualdade de renda e riqueza fica maior, quando a política monetária do Governo Federal beneficia diretamente 20 mil famílias abastadas, ligadas aos rentistas, por meio do pagamento de juros da dívida pública. Isto em detrimento da maioria da população, que certamente encontra-se na condição empobrecida.

Os dados apresentados por SALVADOR (2007, p.83) confirmam esta realidade. Dos R\$ 685,9 bilhões arrecadados em 2006, R\$ 402,8 bilhões eram oriundos de tributos com incidência no consumo, o que equivaleria a 59% dos tributos arrecadados nas três esferas de governo.

Lembra, ainda, ao analisar a POF/IBGE (Pesquisa de Orçamento Familiar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) de 1996 e de 2002/2003. Na primeira, aqueles que ganhavam até 2 salários mínimos, gastavam 26% de sua renda com o pagamento da tributação indireta, enquanto no segundo período analisado, esta proporção salta para 46%. Já, no que se refere a famílias com renda superior a 30 salários mínimos, esta proporção cai de 16%, em 1996, para 7%, entre 2002 e 2003.

SALVADOR (2007, p.83) faz ainda uma série de considerações acerca das alterações na legislação fiscal brasileira; os ganhos gradativos do rentismo e dos bancos na desoneração de suas operações ou renúncias tributárias; a mudança também gradativa da tributação sobre o patrimônio, especialmente sobre a terra rural improdutiva.

Conclui-se, com o exposto, que como apresentado por TRINDADE (2008), em sua análise sobre os gastos do Estado numa perspectiva marxista, o Estado não é um ente imparcial, que não toma partido diante das classes e frações de classe e de suas demandas. Ao contrário, é utilizado pela classe hegemônica para garantir a sua reprodução política, social e, principalmente, econômica. Portanto, o orçamento estatal público e suas partes, entre elas a receita, oriunda da tributação, que é o objeto desta reflexão, também estão sujeitos a esta hegemonia burguesa sobre o Estado.

Compreende-se, assim, que o Estado brasileiro continua a pender para os mais ricos, realizando uma tributação regressiva, baseada em tributos indiretos e preservando de tributação

a renda e o patrimônio, cuja centralização no Brasil, expressa a concentração de riqueza e, portanto, do trabalho utilizado para sua produção. Portanto, penaliza-se, triplamente o trabalhador, taxado no consumo, de forma a agravar o gasto de sua renda do trabalho com este consumo; explorado pela lógica capitalista de acumulação em cima do seu trabalho; e não beneficiado pela ação estatal brasileira, ao não haver provisão de bens e serviços necessários para a sua manutenção ou destinar boa parte de sua arrecadação aos bancos, por meio dos serviços da dívida pública.

Cabe à classe trabalhadora, aos segmentos marginalizados, às organizações populares disputar o Estado, disputar o orçamento e destinar sua atenção para aquilo que SALVADOR (2007, p. 82) chama de correlação de forças sociais e políticas na distribuição de tributos. Deste modo, somente a organização social de classes, frações de classes, categorias sociais e movimentos diversos pode iniciar a reversão de um processo de programação e decisão orçamentária injusto e penoso para os mais pobres e para aqueles invisibilizados na ação do Estado. Urge uma atuação determinada neste sentido em todas as instâncias de decisão, em especial, no nível municipal, que se encontra mais perto da realidade concreta dos cidadãos.

3. O TRABALHO NAS HETEROTOPIAS MANIFESTAS NAS CENTRALIDADES URBANAS E A SUA INVISIBILIZAÇÃO NOS PPAS MUNICIPAIS

O Plano Plurianual - PPA, como já discutido anteriormente, é um dos instrumentos de programação orçamentária, que compõem o modelo orçamentário brasileiro. Além deste mecanismo de planejamento orçamentário, soma-se, como desdobramentos seus, a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e a LOA - Lei Orçamentária Anual. Deste modo, o instrumento que, de fato organiza a ação Estatal e que traz o planejamento orçamentário de médio prazo é o PPA. Isto o coloca na centralidade da discussão sobre orçamento, políticas públicas e ação do Estado. Qualquer análise que pretenda dialogar, portanto, com as questões orçamentárias, no âmbito do poder público, volta-se para a produção do PPA.

Assim, como o orçamento representa a forma com que o Estado influi na economia, tratado no capítulo anterior, é também expressão da disputa de interesses e demandas, como bem expressam GIACOMONI (2005), SALVADOR (2007) e TRINDADE (2008). Não há espaço para pensar em um instrumento neutro, tampouco imparcial, aspecto também demonstrado por SOUZA (2006), através dos modelos de políticas públicas, como o de Ciclo, o de Arenas Sociais, o Participativo, o de Tipos, o Neoinstitucionalista e o de Coalizão de Defesa, já que em todos esses modelos de políticas públicas se evidencia a movimentação de classes sociais, grupos de interesses, movimentos sociais, partidos políticos, técnicos, acadêmicos e da burocracia para apresentar e defender as suas pautas. Orçamento público, então, significa disputa de interesses, de pautas, de influência e de recursos, colocando esse instrumento de definição das linhas de atuação do Estado no centro da disputa política.

Portanto, neste capítulo, foi realizado, inicialmente, um levantamento sobre as políticas relacionadas ao trabalho e à economia nas Municípios de Belém e de Ananindeua. Foram trazidas para o debate as composições dos Programas Temáticos dos PPAs Municipais, através de seus Objetivos, Metas e/ou Ações. A partir destes elementos, foi possível relacionar e analisar todos os itens que demonstrassem alguma relação com a dimensão econômica e o trabalho.

Depois, na segunda porção deste capítulo, reflete-se sobre vários elementos teóricos trabalhados no capítulo dois, com vistas a realizar um encontro entre a realidade das centralidades da RMB, os Programas Temáticos dos dois PPAs de Belém e Ananindeua, as Formas Espaciais Heterotópicas detectadas e o trabalho urbano de base familiar e não-capitalista. Com isso, se quer provocar reflexões sobre a falta de percepção dos Poderes

Públicos Municipais para as Centralidades, para as Formas Heterotópicas, como as Bordas e Franjas Urbano-comerciais, como também, para o trabalho nas centralidades, especialmente, aquele que se relaciona com a sobrevivência, como resistência à realidade excludente do modo de produção capitalista.

Por último, tece-se as considerações deste trabalho sobre os PPAs, com destaque para a falta de indicadores espaciais e a falta de conexão com a realidade espacial da cidade, como também, para a necessidade de valorização das formas espaciais heterotópicas da cidade e do trabalho que indica resistência e sobrevivência ao capitalismo. Além disso, se propõe que as Nucleações Terciárias, como também, as Bordas e Franjas Urbano-comerciais sejam parâmetros para investimentos e ações de gestão na área da economia urbana, para a dinamização da mesma. Observa-se, ainda, como possível, a aliança entre o trabalho urbano e as economias não-capitalistas ou não hegemônicas.

3.1 O TRABALHO NOS PPAS DE BELÉM E ANANINDEUA

O debate do trabalho no urbano, condição necessária para a inclusão socioeconômica na realidade do espaço urbano, significa algo de necessária intervenção estatal e de inigualável importância para a sociedade como um todo, especialmente com os números assustadores de desemprego no Brasil. Assiste-se, na atualidade brasileira, a uma taxa de desemprego em números destacadamente altos, como se pode constatar através de dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio – PNAD de 2018 (vide Tabela 1).

Tabela 1: Taxa de desocupação média anual nas capitais - 2018

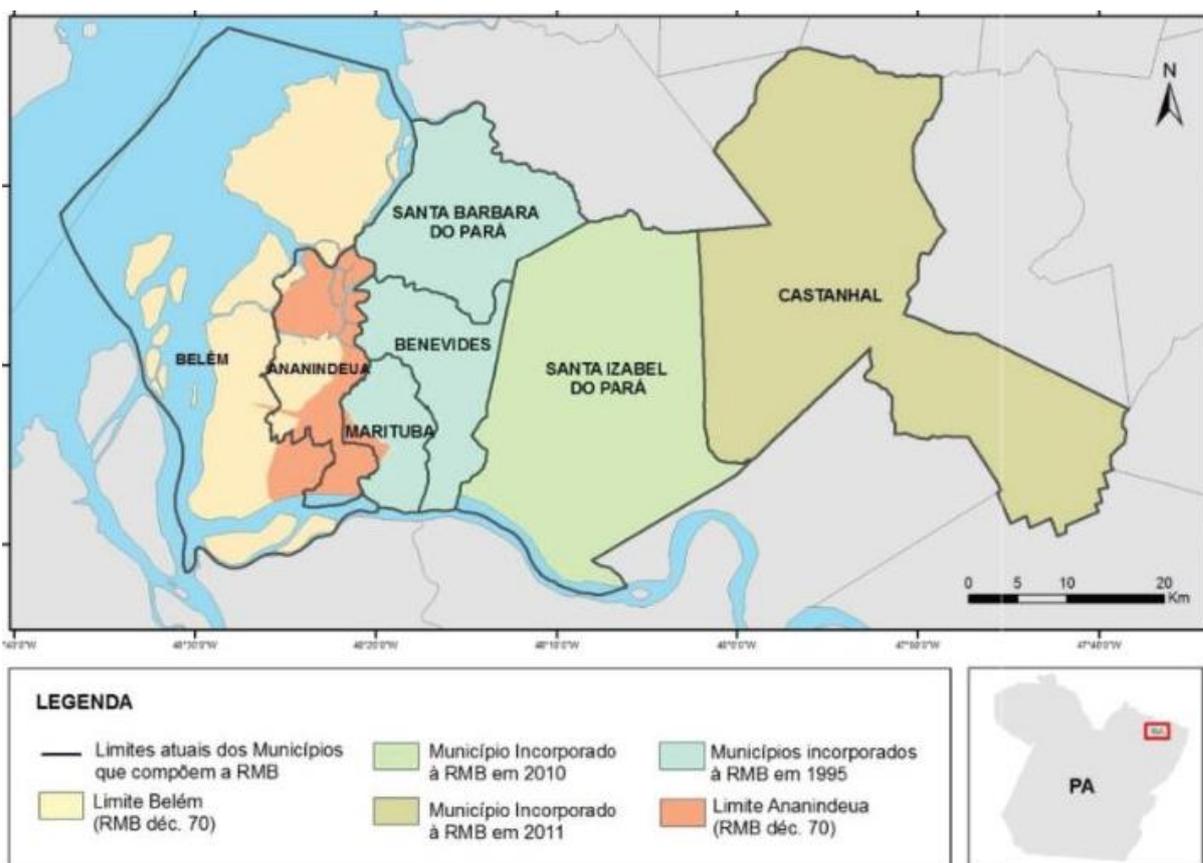
Taxa de desocupação média anual nas capitais (%) - 2018					
Porto Velho (RO)	13,7	Fortaleza (CE)	10,8	Rio de Janeiro (RJ)	12,6
Rio Branco (AC)	13,9	Natal (RN)	13,5	São Paulo (SP)	14,2
Manaus (AM)	18,1	João Pessoa (PB)	11,9	Curitiba (PR)	9,4
Boa Vista (RR)	12,4	Recife (PE)	16,3	Florianópolis (SC)	6,5
Belém (PA)	13,4	Maceió (AL)	16,7	Porto Alegre (RS)	9,5
Macapá (AP)	18,2	Aracaju (SE)	16,4	Campo Grande (MS)	6,6
Palmas (TO)	13,7	Salvador (BA)	16,1	Cuiabá (MT)	10,0
São Luís (MA)	16,4	Belo Horizonte (MG)	12,5	Goiânia (GO)	7,0
Teresina (PI)	13,6	Vitória (ES)	12,5	Brasília (DF)	12,7

Fonte: Extraído da página eletrônica do IBGE, com base na PNAD do 4º trimestre de 2018.

O quadro demonstra os índices de todas as capitais, associando-os ao âmbito do urbano. Em nenhuma capital o índice é menor que 6,5%. Apenas Goiânia e Florianópolis registram índices abaixo de 9%, com 7,0% e 6,5%, respectivamente. O que indica que 25 capitais têm uma taxa de desemprego que variou entre 9,4% (Curitiba) e 18,2% (Macapá). A maioria absoluta das capitais (22 cidades) registrou taxas acima de dois dígitos.

As 13 capitais em destaque representam aquelas em que o desemprego aumentou no último trimestre de 2018. Entre estas capitais em que o desemprego aumentou estava inserida Belém, com um índice de 13,4%. Esta cidade amazônica compõe o recorte espacial que ora se analisa, neste trabalho. Neste estudo será considerada além de Belém, a cidade da Ananindeua, que com a capital compõe o território mais conurbado da Região Metropolitana de Belém – RMB (vide Figura 32).

Figura 32: Região Metropolitana de Belém - Evolução da RMB na História



Fonte: Extraído de Região Metropolitana de Belém: Um balanço de quatro décadas, in: Belém: Transformações na ordem urbana, 2015. Elaboração: Wallace Avelar.

Vale destacar que em todas as capitais da Região Amazônica, os índices de desemprego estão acima de 12%, através de taxas que variam de 12,4%, em Boa Vista a 18,2%, em Macapá. O que indica, certamente, a região com os maiores índices de desemprego do Brasil.

Além desses dados iniciais sobre o problema do desemprego urbano, ou seja, a falta de trabalho e de inclusão socioeconômica, utilizar-se-á dados das intervenções das Prefeituras Municipais de Belém e de Ananindeua, por meio dos seus Planos Plurianuais - PPAs Municipais do quadriênio atual, 2018-2021, como forma de dialogar com a condição urbana efetiva, por meio do principal instrumento de planejamento orçamentário.

A Análise dos PPAs do quadriênio 2018-2021 dos Municípios de Ananindeua e de Belém, ambos localizados na Região Metropolitana de Belém, levou em conta os Programas Temáticos, descritos nestes instrumentos de Planejamento Orçamentário. Belém produziu, em seu PPA, seis Programas Temáticos, enquanto Ananindeua, apresentou mais que o dobro dos Programas Temáticos que Belém, treze.

No PPA de Belém (BELÉM, 2017), aquele programa temático que mais se aproxima da questão em voga é o Programa Desenvolvimento Econômico Sustentável (BELÉM, 2017, p. 92-95). Enquanto no PPA de Ananindeua (ANANINDEUA, 2017), os programas temáticos mais voltados para economia municipal são dois: o Ananindeua Empreendedora (ANANINDEUA, 2017, p. 102-107) e o Aquipesca Ananin (ANANINDEUA, 2017, p. 121-124), na indicação direta dos programas. Mas, quando se observa os elementos constituintes dos programas temáticos é possível identificar outros objetivos e iniciativas que se relacionam com o trabalho, que também serão tratados mais à frente.

Em Belém, o PPA compôs uma organização que compreende 3 Eixos Estratégicos, os quais abarcam 20 Diretrizes Estratégicas, cuja execução é orientada por 6 Programas Temáticos. Os Programas Temáticos de Belém foram: 1) Atenção Integral das Políticas de Saúde e Assistência Social; 2) Educação, Cultura, Esporte e Lazer; 3) Segurança Pública e Cidadania; 4) Desenvolvimento Econômico Sustentável; 5) Gestão Integrada do Território para o Desenvolvimento Sustentável; e 6) Gestão Integrada e Descentralizada. Além de um Programa de Manutenção da Administração (vide quadro 1):

Quadro 1: Quadro Geral de Programas Temáticos do Plano Plurianual (PPA) de Belém

VISÃO DE FUTURO		
Belém Criativa: Uma Cidade Melhor para se viver, trabalhar e Empreender		
EIXOS ESTRATÉGICOS	DIRETRIZES ESTRATÉGICAS	PROGRAMAS TEMÁTICOS
MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA E JUSTIÇA SOCIAL	Propiciar a atenção integral à saúde e melhoria na qualidade dos serviços	ATENÇÃO INTEGRAL DAS POLÍTICAS DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL
	Promover a atenção integral às pessoas em situação de risco e vulnerabilidade social	
	Promover a Atenção integral à criança e ao adolescente	
	Assegurar o exercício do direito de cidadania com foco na inclusão social e produtiva	
	Propiciar a segurança e a integridade dos cidadãos e do patrimônio com integração de políticas públicas entre os entes federados, intensificando ações de prevenção à violência na promoção de uma cultura de paz	SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA
	Ampliar o acesso à educação de qualidade	EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTE E LAZER
	Valorizar os bens culturais locais e democratizar o acesso	
	Ofertar de forma ampla e diversificada o esporte e lazer	
	Promover o desenvolvimento econômico com ampliação da cadeia produtiva e competitividade	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL
	Fomentar a geração de emprego, trabalho, renda, e a qualificação profissional	
Consolidar e criar novos negócios na promoção do turismo integrado ao ambiente cultural e gastronômico		
ORDENAMENTO, INFRAESTRURA URBANA E CRESCIMENTO SUSTENTÁVEL	Promover a habitabilidade com acesso à terra urbanizada, à moradia e ao saneamento ambiental	GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
	Garantir a mobilidade e acessibilidade aos equipamentos, serviços e espaços públicos	
	Promover o ordenamento do espaço urbano com melhoria da qualidade de vida e equilíbrio sócio econômico e ambiental	
	Corroborar com a gestão metropolitana compartilhada a fim de alcançar soluções viáveis diante de objetivos comuns	
GESTÃO E GOVERNANÇA COM TRANSPARÊNCIA	Modernizar a gestão pública por meio da melhoria dos processos e inovações tecnológicas	GESTÃO INTEGRADA E DESCENTRALIZADA
	Estimular o controle social, promovendo a cultura de transparência fiscal e ética	
	Valorizar e qualificar o servidor público	
	Garantir a qualidade dos serviços públicos	
	Otimizar os gastos e maximizar as receitas	

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

No PPA de Belém, o tema em questão encontra-se relacionado a 4 Diretrizes Estratégicas do Eixo Estratégico ‘Melhoria da Qualidade de Vida e Justiça Social’. São eles: Assegurar o Direito à Cidadania com foco na inclusão social e Produtiva; Promover o Desenvolvimento Econômico com ampliação da Cadeia Produtiva e competitividade; Fomentar a geração de Emprego, Trabalho, Renda e Qualificação Profissional; e Consolidar e Criar Novos Negócios na Promoção do Turismo integrado ao Ambiente Cultural e Gastronômico (BELÉM, 2017, p. 66).

O programa Desenvolvimento Econômico Sustentável consiste no principal programa voltado para o trabalho e para a gestão da economia. Tem como Valor Global R\$ 37.000.066,00 (vide Quadro 2), para os 4 anos, de um total de despesas da ordem de R\$ 11.323.917.860,00. Este é o menor valor indicado a um dos 7 Programas Temáticos do PPA 2018-2021 de Belém (BELÉM, 2017, p. 77). Não há como inferir a valor dedicado a cada Ação ou Meta, já que a pelo menos duas versões seguidas, o PPA de Belém não tem descrito os valores dos detalhamentos de seus Programas. São 4 os seus Objetivos: Identificar a dinâmica socioeconômica do município, suas potencialidades e desafios, inserindo a economia criativa como estratégia de desenvolvimento (Objetivo 4.1); Promover o reordenamento e modernização do sistema de abastecimento e comércio em logradouros públicos (Objetivo 4.2); Promover a formação e a qualificação profissional na geração de trabalho, emprego e renda (Objetivo 4.3); e Promover e incentivar o turismo como atividade estratégica de desenvolvimento socioeconômico, ambiental e cultural (Objetivo 4.4).

O Objetivo “Identificar a dinâmica socioeconômica do município, suas potencialidades e desafios, inserindo a economia criativa como estratégia de desenvolvimento” (Objetivo 4.1) comporta as seguintes Metas: 1) Elaborar 50% de um Plano de Desenvolvimento Econômico de Belém; 2) Realizar 3 Semanas Municipais da Economia Criativa, alcançando média de público 20 mil/ano (60 mil); 3) Qualificar 2 espaços públicos para formação e fruição; 4) Criar o Centro Municipal de Economia Criativa; e 5) Implantar o Programa Farmácia Amazônica incentivando o cultivo e manipulação de plantas medicinais, bem como a produção de medicamentos fitoterápicos (BELÉM, 2017, p. 92). Este primeiro objetivo do programa tem um tom mais institucional (Plano de Desenvolvimento, Centro Municipal, Espaços de Formação), relacionadas ao fortalecimento ou desenvolvimento de uma atuação pública na área econômica e de busca de um caráter identitário para a economia municipal (Economia Criativa – Centro e Semanas Municipais e Farmácia Amazônica).

Quadro 2: Quadro Síntese dos Programas Temáticos e de Manutenção da Administração dos Poderes Constituídos

PROGRAMAS TEMÁTICOS E DE MANUTENÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO	2018	2019-2021	TOTAL
PODER LEGISLATIVO	96.247.475	314.966.462	411.213.937
MANUTENÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO	96.247.475	314.966.462	411.213.937
PODER EXECUTIVO	2.607.139.003	8.305.564.920	10.912.703.923
ATENÇÃO INTEGRAL DAS POLÍTICAS DE SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL	480.846.509	1.486.981.908	1.967.828.416
EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTE E LAZER	84.636.318	627.364.958	712.001.276
SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA	87.518.015	291.677.057	379.195.072
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL	8.616.036	28.384.030	37.000.066
GESTÃO INTEGRADA DO TERRITÓRIO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	541.425.973	1.751.583.614	2.293.009.587
GESTÃO INTEGRADA E DESCENTRALIZADA	346.204.830	1.114.561.572	1.460.766.402
MANUTENÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO	1.057.891.322	3.005.011.781	4.062.903.103
TOTAL	2.703.386.478	8.620.531.382	11.323.917.860

Fonte: Extraído do PPA 2018-2021 do Município de Belém.

O Objetivo “Promover o reordenamento e modernização do sistema de abastecimento e comércio em logradouros públicos” (Objetivo 4.2) é constituído pelas Metas: 1) Reformar 3 feiras; 2) Reformar 3 mercados; 3) Reformar 2 portos comerciais; 4) 60 logradouros públicos com atividades econômicas instaladas fiscalizados e beneficiados com o ordenamento e padronização; e 5) 400 ambulantes atuantes no Centro Comercial de Belém com comércio informal beneficiados com a formalização da atividade e reordenados para espaços públicos adequados ao comércio (BELÉM, 2017, p. 93). O segundo objetivo do programa tem como norte a infraestrutura econômica (reformas de feiras, mercados e portos) e a regulação das atividades (fiscalização, ordenamento, padronização e formalização de atividades).

O Objetivo “Promover a formação e a qualificação profissional na geração de trabalho, emprego e renda” (Objetivo 4.3) possui na sua composição as Metas: 1) Implantar a Central de Trabalhadores Autônomos de Belém com (banco de dados atualizados de profissionais disponíveis no mercado de trabalho; 2) Implantar o Sistema Integrado de para Qualificação Profissional; 3) 2.000 micro e pequenos empreendedores iniciantes qualificados/ano; 4) Identificar, ampliar e disponibilizar linhas de crédito para 550 empreendedores/ano, priorizando os micros e pequenos empreendedores formais e informais com ênfase na economia popular; e 5) 288.000 refeições/ano fornecidas aos trabalhadores a preços populares e com qualidade

nutricional e segurança alimentar, inclusive de forma itinerante nos centros comerciais de Belém (BELÉM, 2017, p. 93-94). O terceiro objetivo do programa está relacionado com as condições de trabalho de empreendedores e outros trabalhadores (qualificação, crédito e alimentação), além disso prevê ações de fortalecimento institucional relativos à intermediação de trabalho e alimentação do mercado de trabalho (CTA/ Banco de Dados, qualificação e crédito).

O objetivo “Promover e incentivar o turismo como atividade estratégica de desenvolvimento socioeconômico, ambiental e cultural” (Objetivo 4.4) detém como Metas: 1) 4.000 estudantes da rede municipal de ensino beneficiados pelo projeto de visitação aos espaços culturais e pontos turísticos do município; 2) Ampliar, de 327 para 520, o quantitativo de empreendimentos turísticos cadastrados no CADASTUR via Ministério do Turismo; 3) 01 Centro de Atendimento ao Turista implantado no Complexo do Ver-o-Peso; 4) 100% do Inventário Turístico de Belém concluído; 5) 2.000 trabalhadores do ramo do turismo qualificados/ano (200/mês – 8.000 no total) e 6) Elaborar o Plano de Marketing do Turismo de Belém (BELÉM, 2017, p. 94-95). Este Objetivo é integralmente dedicado ao Turismo, articulando o turismo interno de formação de plateia (visitação de estudantes a espaços culturais), ações de fortalecimento institucional (atualização do CADASTUR, Inventário Turístico, Centro de Atendimento ao Turista e Plano de Marketing Turístico), como também, a qualificação dos trabalhadores deste ramo econômico.

No Programa Educação, Cultura, Esporte e Lazer, consta em seu Objetivo 2.3, a Meta “Ampliar de 60 para 90 (50%) o quantitativo de alunos matriculados/ano no ensino médio (modalidade técnico regular) na Casa Escola da Pesca, de responsabilidade da Fundação Escola Bosque” (BELÉM, 2017, p. 81); e ainda, a Meta “Ampliar de 1.500 para 2.625 (75%) o número de jovens qualificados para o mercado de trabalho, de responsabilidade da SEJEL” (BELÉM, 2017, p. 82); enquanto no Objetivo 2.5 apresenta-se a Meta “Capacitar profissionalmente 1.000 alunos da EJA e Educação Profissional, contribuindo para geração de emprego e renda, cuja responsabilidade é da Secretaria de Educação” (BELÉM, 2017, p. 87). São todas ações voltadas, especialmente, para a juventude e destinadas à qualificação profissional.

O objetivo “Promover a preservação e requalificação dos espaços simbólicos e com potencial turístico do município” (objetivo 5.5), pertencente ao Programa Gestão Integrada do Território para o Desenvolvimento Sustentável, estabelece uma relação indireta com a questão econômica municipal, já que, embora não estejam diretamente relacionadas ao trabalho,

influenciam áreas da cidade relacionadas com pontos turísticos da cidade, especialmente aqueles localizados no Centro Principal da cidade de Belém, que é também o mais importante da Metrópole. O que o coloca numa relação direta com as centralidades, mesmo que não estejam associados à economia municipal. Suas Metas são: 1) Requalificar o Complexo (Feira) do Ver-o-Peso; 2) Restaurar o Solar da Beira; 3) Requalificar o Complexo do Mercado de São Brás; 4) Estabelecer programa municipal de incentivo a recuperação e requalificação de bens e espaços públicos tombados por meio de PPPs; 5) Realizar o Inventário de Bens Imóveis Tombados em todas as áreas de interesse a preservação delimitadas no Plano Diretor Municipal – PDM; 6) Regulamentar o uso e ocupação das áreas de orla turística do Município; 7) Promover a requalificação e ordenamento da área tombada com a efetivação do Plano de Reabilitação do Centro Histórico de Belém – CHB (BELÉM, 2017, p. 104-105).

Todas as Metas apresentadas, relacionadas direta ou indiretamente com a economia e o trabalho não detém um indicador locacional, espacial. O que impede que se possa visualizar onde a ação será desenvolvida. Não há como compreender, por exemplo, se as ações de qualificação profissional estariam voltadas para as centralidades ou outras modalidades de nucleações terciárias da cidade de Belém ou se haveria uma priorização dos trabalhadores destas áreas. Mais difícil, verificar, por meio deste instrumento de planejamento e controle orçamentário se haveria já uma captação das Franjas e Bordas Urbano-comerciais da cidade, que poderiam ser priorizadas nesse processo, seja como forma de integrá-las plenamente às centralidades que margeiam, seja como valorização do trabalho não-capitalista, de base familiar, voltado para a sobrevivência no urbano e localizado em um espaço ou uma forma espacial heterotópica. Essas intenções, obviamente, dependeriam da orientação do governo, de sua visão de mundo.

Não se identificou, portanto, no Plano Plurianual do Município de Belém, Ações e Iniciativas, cuja linha orientadora fosse voltada para as centralidades ou nucleações terciárias de seu espaço urbano, ou ainda, para as especificidades a elas associadas, como as Bordas e Franjas Urbano-comerciais e o trabalho familiar, para sobrevivência, em espaço heterotópico, que se indica, aqui, como não-capitalista.

A exceção se deve àquelas ações destinadas ao Centro Principal de Belém (o provimento de infraestrutura para espaços turísticos e simbólicos da cidade, bem como, a capacitação para ambulantes e empreendedores do Centro Principal). A Centralidade da Metrópole possui influência que transcende os limites de Belém e na qual, dificilmente se encontrará o fenômeno

das Bordas e Franjas Urbano-comerciais, mais adequadas às centralidades oriundas do processo espacial urbano da descentralização (CORRÊA, 1989, p. 45-46; 2001, p. 124-129), os Subcentros ou Centralidades Secundárias. Aqui, se verifica uma relação direta como uma centralidade, mas sem o fenômeno característico que se prioriza nesse estudo.

No PPA do Município de Ananindeua estão fixadas 4 Dimensões Estratégicas, divididas em 7 Macrodesafios, que, por sua vez agrupam 13 Programas: 1) Saúde e Dignidade Humana; 2) Avançando na Educação Básica de Qualidade; 3) Cidade Inclusiva com Cultura, Esporte e Lazer; 4) Avança SUAS; 5) Moradia Legal; 6) Segurança Pública com Cidadania e Paz Social; 7) Ananindeua Empreendedora; 8) Aquipesca Ananin; 9) Mobilidade, Trânsito Seguro, Humano e Sustentável; 10) Saneamento, Dignidade e Acessibilidade; 11) Responsabilidade Socioambiental; 12) Urbanismo e Qualidade Ambiental; 13) Gestão Estratégica e Participativa (ANANINDEUA, 2017, p. 45-47). Soma-se a eles, 23 Programas de Gestão e Manutenção dos diversos órgãos municipais: Gabinete do Prefeito, Gabinete do Vice-prefeito, Procuradoria, Controladoria, SEPOF, SEMAD, SEGOV, SEGEF, IPMA, SESAU, SEMED, SECELJ, SEMCAT, SEHAB, SESDS, SEDES, SESAN, SEMA, SEMUTRAN, SEMUPA, SEURB e a Câmara Municipal (vide quadro 3).

Quadro 3: Quadro Geral de Programas Temáticos do Plano Plurianual (PPA) de Ananindeua

VISÃO ESTRATÉGICA UMA ANANINDEUA COM MAIS JUSTIÇA SOCIAL, CIDADANIA E SUSTENTABILIDADE.		
DIMENSÃO ESTRATÉGICA	MACRODESAFIO	PROGRAMAS TEMÁTICOS
INCLUSÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO HUMANO	Avançar no desenvolvimento de ações de assistência social, educação, saúde, cultura, esporte e lazer promovendo qualidade de vida e dignidade à população.	SAÚDE E DIGNIDADE HUMANA
		AVANÇANDO NA EDUCAÇÃO BÁSICA DE QUALIDADE
	Promover e garantir a segurança pública e do cidadão, através da articulação de iniciativas do governo e da sociedade civil, mantendo a integridade e o acesso à moradia digna e sustentável.	CIDADE INCLUSIVA COM CULTURA, ESPORTE E LAZER
		AVANÇA SUAS MORADIA LEGAL
EMPREENDEDORISMO ECONÔMICO COM TRABALHO, GERAÇÃO DE RENDA E TURISMO SUSTENTÁVEL	Fortalecer as ações de apoio ao desenvolvimento do empreendedorismo com base científica e a ampliação das políticas em turismo sustentável gerando emprego, trabalho e renda para a população.	ANANINDEUA EMPREENDEDORA
	Promover o setor da pesca e a aquicultura, por meio de ações sustentáveis e inovadoras instituindo políticas públicas que visem o desenvolvimento da pesca e aquicultura e da região insular do município.	AQUIPESCA ANANIN
INFRAESTRUTURA E MEIO AMBIENTE SUSTENTÁVEL E SAUDÁVEL	Promover infraestrutura que garanta mobilidade urbana, segurança, inclusão social, transporte digno e eficaz	MOBILIDADE, TRÂNSITO SEGURO, HUMANO E SUSTENTÁVEL
		SANEAMENTO, DIGNIDADE E ACESSIBILIDADE
	Preservação, conservação e recuperação dos ativos ambientais gerando cidadania e crescimento com desenvolvimento sustentável.	RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL
GESTÃO ESTRATÉGICA	Modernizar a gestão administrativa tornando-a eficiente, eficaz e efetiva para dar sustentabilidade técnica e gerencial e a transversalidade ao desenvolvimento das ações municipais e ao atendimento pleno ao cidadão, com valorização dos servidores municipais e o uso competente dos recursos públicos.	URBANISMO E QUALIDADE AMBIENTAL
		GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA

Fonte: Elaborado pelo autor, 2021.

Desta estrutura, identifica-se a Dimensão Estratégica Empreendedorismo Econômico com Trabalho, Geração de Renda e Turismo Sustentável (ANANINDEUA, 2017, p. 46), relacionada ao tema da economia e do trabalho, que abrange, por sua vez, os seguintes Macrodesafios: Fortalecer as Ações de Desenvolvimento do Empreendedorismo com base científica e ampliação das Políticas em Turismo Sustentável, gerando emprego, trabalho e renda para a população; e Promover o Setor da Pesca e Aquicultura, por meio de ações sustentáveis e inovadoras, instituindo Políticas Públicas que visem o desenvolvimento da Pesca e Aquicultura e da Região Insular do Município. Esses Macrodesafios são orientadores dos Programas Temáticos Ananindeua Empreendedora e Aquipesca Ananin.

Dos Programas Temáticos do Plano Plurianual de Ananindeua (ANANINDEUA, 2017, p. 65-124) serão analisados aqueles que tratam da questão da economia municipal e do trabalho, seja na indicação direta do Programa, ou através de objetivos, metas, ações, iniciativas ou projetos. Nesse sentido, ganham destaque os Programas Temáticos Ananindeua Empreendedora (ANANINDEUA, 2017, p. 102-107) e Aquipesca Ananin (ANANINDEUA, 2017, p. 121-124). Embora, com um suporte financeiro menor do que Belém, o município de Ananindeua, produziu em seu PPA, uma quantidade maior de ações relacionadas à economia municipal.

Ao Programa Ananindeua Empreendedora (ANANINDEUA, 2017, p. 102-107), os valores destinados para o quadriênio consistem em R\$ 14.852.112,00. Cinco Objetivos o compõem, a saber: 1) Qualificar os instrumentos de financiamento, fomento, proteção da produção, garantia de preços e da renda como estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda da agricultura familiar, com a geração de alimentos, produtos e serviços (Objetivo 7.1); 2) Conceder crédito acessível e adequado aos empreendedores dos setores formal e informal, excluídos da política do sistema financeiro tradicional, nos segmentos do agronegócio, comércio e serviços (Objetivo 7.2); 3) Promover a formação empreendedora no município, estimulando a prática do associativismo e do cooperativismo (Objetivo 7.3); 4) Realizar estudos para a construção do perfil socioeconômico do Município de Ananindeua visando fomentar ações para o desenvolvimento e a dinamização da economia local, atraindo novos investimentos e fortalecendo a Indústria, Comércio e Serviços (Objetivo 7.4); e 5) Realizar estudos para a identificação do potencial turístico de Ananindeua, mapeando as áreas turísticas, desenvolvendo estratégias e estimulando a implantação de empreendimentos e negócios do turismo (Objetivo 7.5). Todos os Objetivos deste Programa são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico de Ananindeua – SEDES.

O Objetivo “Qualificar os instrumentos de financiamento, fomento, proteção da produção, garantia de preços e da renda como estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda da agricultura familiar, com a geração de alimentos, produtos e serviços” (Objetivo 7.1) tem como Metas são: 1) Fomentar o desenvolvimento da cadeia produtiva olericultura, floricultura e plantas medicinais para 600 famílias produtoras; 2) Fomentar o desenvolvimento da cadeia produtiva da fruticultura e a criação de pequenos e médios animais para 400 famílias entre os assentados da reforma agrária, povos quilombolas e comunidades tradicionais; 3) Ampliar a produção de mandioca e seus derivados na comunidade de quilombolas para atender 200 famílias produtoras; 4) Criar uma Cooperativa Rural; 5) Implantar 01 Núcleo de Tecnologia Municipal; 6) Fomentar o desenvolvimento da agricultura urbana e periurbana de cultivo de hortaliças, flores e plantas ornamentais para atender às famílias produtoras (empreendedores); 7) Ampliar o acesso dos assentados da reforma agrária, das comunidades quilombolas, indígenas e dos povos e comunidades tradicionais às políticas de financiamento, fomento, proteção da produção, garantia de preços e da renda, por meio da construção de uma proposta de ajuste e qualificação da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), ampliação das entidades emissoras e capacitação dessas comunidades (ANANINDEUA, 2017, p. 102-103). As ações deste Objetivo são voltadas para o público rural de Ananindeua e agregam iniciativas que incluem assistência técnica, desenvolvimento de determinadas cadeias produtivas, incentivo ao associativismo e cooperativismo, assistência jurídica e crédito.

O Objetivo “Conceder crédito acessível e adequado aos empreendedores dos setores formal e informal, excluídos da política do sistema financeiro tradicional, nos segmentos do agronegócio, comércio e serviços” (Objetivo 7.2) tem como órgão responsável a SEDES. As Metas deste Objetivo são: 1) Conceder microcrédito a 2.560 novos empreendedores; 2) Ampliar o acesso ao crédito para empreendedores da agricultura familiar; 3) Adequar as condições de crédito às particularidades da agricultura familiar, das mulheres rurais, dos quilombolas, indígenas, povos e comunidades tradicionais, jovens do campo e assentados da reforma agrária; 4) Ampliar de forma qualificada o microcrédito orientado e acompanhado para agricultores familiares, garantindo atendimento obrigatório às mulheres rurais (ANANINDEUA, 2017, p. 104-105). No segundo objetivo, a tônica é o empreendedorismo e o microcrédito, como forma de prover a diversos agentes algum suporte financeiro, oriundo de um Fundo específico do município. Não há menção de cruzamento do expediente do crédito, com a devida assistência técnica, mesmo que proveniente de outra área do Programa.

O Objetivo “Promover a formação empreendedora no município, estimulando a prática do associativismo e do cooperativismo” (7.3) também tem a SEDES como órgão responsável. As Metas que o constituem são: 1) Apoiar a 2000 Empreendedores com Capacitação e/ou Formalização da Atividade; 2) Implantar 30 Núcleos Setoriais de Empreendedores nos Bairros Locais (ANANINDEUA, 2017, p. 105). O terceiro Objetivo também está associado ao empreendedorismo, mas aqui numa linha de capacitação e de organização, com destaque para os Núcleos de Bairros.

O Objetivo “Realizar estudos para a construção do perfil socioeconômico do Município de Ananindeua visando fomentar ações para o desenvolvimento e a dinamização da economia local, atraindo novos investimentos e fortalecendo a Indústria, Comércio e Serviços” (Objetivo 7.4), também sob responsabilidade da SEDES, tem como Metas: 1) Elaborar Censo Socioeconômico de Ananindeua; e 2) Realizar Feira de Indústria e Comércio (ANANINDEUA, 2017, p. 106). A orientação deste objetivo é o fortalecimento institucional, por isso sua lógica pautada no Censo Socioeconômico e na Feira de Indústria e Comércio.

O Objetivo “Realizar estudos para a identificação do potencial turístico de Ananindeua, mapeando as áreas turísticas, desenvolvendo estratégias e estimulando a implantação de empreendimentos e negócios do turismo” (Objetivo 7.5) possui uma única Meta e uma única Ação, a saber: Dinamizar o setor de Turismo no Município e Realizar Estudo do Perfil Turístico de Ananindeua, respectivamente (ANANINDEUA, 2017, p. 106-107). Pode-se, também, atribuir a este objetivo um caráter de fortalecimento institucional ao ramo do turismo, já que sua ação efetiva está relacionada à fundamentação deste ramo econômico, por meio de um Estudo de Perfil a ele associado.

Para o Programa Temático Aquipesca Ananin (ANANINDEUA, 2017, p. 121-124) foi orçado o Valor Global de R\$ 5.627.511, para o Quadriênio 2018-2021. Também composto por cinco Objetivos, que são: 1) Viabilizar instrumentos de financiamento, fomento à produção, comercialização, garantia de preços e da renda como estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda da pesca e aquicultura, com a geração de alimentos saudáveis, produtos e serviços (Objetivo 32.1); 2) Promover e fortalecer a pesca, aquicultura através do repasse de técnicas desenvolvidas em parcerias com entidades de pesquisa, visando o desenvolvimento tecnológico e inovação nas comunidades rurais em busca do incremento nos ganhos em produtividade, com qualidade, redução dos custos de produção e inserção econômica em mercados institucionais, diferenciados e convencionais (interno e externo) (Objetivo 32.2); 3)

Fortalecer o associativismo, incentivar o cooperativismo entre os pescadores e piscicultores, para que estejam preparados e habilitados a participar dos Programas de Governo (Objetivo 32.3); 4) Criação de programas e projetos de apoio desenvolvimento da pesca artesanal e industrial, bem como ações voltadas à implantação de infraestrutura a produção do pescado nas técnicas pesca e de aquicultura, garantindo a sustentabilidade, formação profissional, capacitação, educação ambiental e inclusão social dos pescadores e produtores artesanais (Objetivo 32.4); 5) Implantar obras e serviços de infraestrutura, transporte, direcionamento de mercado, escoamento da produção voltados ao desenvolvimento de pesca e aquicultura com sustentabilidade, favorecendo o acesso de moradores, consumidores, técnicos e turistas as ilhas de Ananindeua (Objetivo 32.5). Em todos esses Objetivos a gestão é da Secretaria Municipal de Pesca e Aquicultura de Ananindeua – SEMUPA.

No Objetivo “Viabilizar instrumentos de financiamento, fomento à produção, comercialização, garantia de preços e da renda como estratégia de inclusão produtiva e ampliação da renda da pesca e aquicultura, com a geração de alimentos saudáveis, produtos e serviços” (Objetivo 32.1), as Metas geradas pelo PPA de Ananindeua foram: 1) Realizar levantamento sócio econômico da população rural diretamente envolvida na produção e comercialização dos produtos oriundos da pesca e aquicultura do município de Ananindeua; 2) Fomentar o desenvolvimento do setor pesqueiro no município, visando a elevação da produção; 3) Contratar Técnicos capacitados para elaboração de projetos e assistência técnica ao pescadores e piscicultores; 4) Aumentar para 80% o número de pescadores assistidos pelo programa Aquipesca Ananin; e 5) Beneficiar com fomento à produção 100% dos pescadores e piscicultores assistidos pelo programa Aquipesca Ananin (ANANINDEUA, 2017, p. 121-122). O referido objetivo possui a lógica de fortalecimento institucional, já que suas ações estão voltadas para questões referentes à estruturação deste ramo econômico e sua cadeia produtiva no município, bem como, a instrumentos necessários à gestão pública do mesmo (Levantamento Socioeconômico de Trabalhadores da Pesca e da Aquicultura, Contração de Equipe Técnica, elaboração de Projetos e ampliação do beneficiamento de trabalhadores pelo Programa, como também, pelo Cadastramento dos trabalhadores do ramo nos órgãos gestores das esferas estadual e federal – consta nas Ações), por outro lado, as ações refletem a intencionalidade de melhoria da produção, seja do ponto de vista técnico, seja pela busca de maior tônus qualitativo e quantitativo.

O segundo objetivo, a saber: “Promover e fortalecer a pesca, aquicultura através do repasse de técnicas desenvolvidas em parcerias com entidades de pesquisa, visando o

desenvolvimento tecnológico e inovação nas comunidades rurais em busca do incremento nos ganhos em produtividade, com qualidade, redução dos custos de produção e inserção econômica em mercados institucionais, diferenciados e convencionais (interno e externo)” (sic), tem como Metas as seguintes indicações: 1) Implantação e manutenção do polo de ensino técnico profissionalizante nas áreas de pesca e aquicultura; 2) Estabelecer parcerias com institutos de pesquisa e desenvolvimento de técnicas do setor pesqueiro e aquícola; e 3) Capacitar 100 jovens por ano na área de administração, empreendedorismo, pesca e aquicultura (Objetivo 32.2) (ANANINDEUA, 2017, p. 122-123). O enfoque deste Objetivo é a formação dos trabalhadores do ramo, por isso as ações deste Objetivo, então, dizem respeito a cursos técnico e de capacitação, tal como a perenidade da proposta, por causa da intenção de formação específica para a juventude.

O Objetivo “Fortalecer o associativismo, incentivar o cooperativismo entre os pescadores e piscicultores, para que estejam preparados e habilitados a participar dos Programas de Governo” (sic) (Objetivo 32.3) está voltado para as dimensões do associativismo e do cooperativismo. Possui como metas: 1) Promover a Organização jurídico-administrativa das 12 associações rurais; e 2) Capacitar pescadores e piscicultores nas áreas associativismo e cooperativismo e administração (ANANINDEUA, 2017, p. 123). Suas Ações consistem no levantamento das entidades devidamente formalizadas e registradas nos órgãos e entidades, assim como, no apoio a Regularização Jurídica das associações e colônias existentes. A tônica deste Objetivo está relacionada ao Cooperativismo e Associativismo, nesse sentido, as iniciativas dele derivadas dizem respeito às decorrências relacionadas à sua efetivação: organização, capacitação, levantamento de organizações e regularização jurídica.

No quarto Objetivo, “Criação de programas e projetos de apoio desenvolvimento da pesca artesanal e industrial, bem como ações voltadas à implantação de infraestrutura a produção do pescado nas técnicas pesca e de aquicultura, garantindo a sustentabilidade, formação profissional, capacitação, educação ambiental e inclusão social dos pescadores e produtores artesanais” (sic) (Objetivo 32.4), as Metas estabelecidas foram: 1) Construção de 200 tanques escavados de cultivo em cativeiro de pescado e camarão; e 2) Aprovar em 2018 o Plano Municipal de Desenvolvimento de Pesca e Aquicultura (ANANINDEUA, 2017, p. 123). Este objetivo reúne, a um só tempo, questões de ordem infraestrutural e de fortalecimento institucional, relativas à estruturação do ramo econômico.

Já o Objetivo “Implantar obras e serviços de infraestrutura, transporte, direcionamento de mercado, escoamento da produção voltados ao desenvolvimento de pesca e aquicultura com sustentabilidade, favorecendo o acesso de moradores, consumidores, técnicos e turistas as ilhas de Ananindeua” (Objetivo 32.5) tem como Metas: 1) Implantar 01 entreposto municipal (Porto Público) para escoamento da produção rural do município até 2021; 2) Realizar anualmente 02 Feiras do pescado (ANANINDEUA, 2017, p. 124). Suas ações estão novamente apresentando uma mescla entre ações para prover infraestrutura e fortalecimento institucional ao ramo econômico.

Outros três Objetivos se colocam, de forma indireta, a influenciar a economia municipal e a dimensão do trabalho. Uma da Assistência Social, uma da Infraestrutura Urbana (Saneamento) e outra da Educação:

Do Objetivo “Apoiar o educando, à escola e à comunidade com ações direcionadas ao desenvolvimento da educação básica e ensino médio, e à integração da escola com a comunidade, ampliando a oferta de educação integral, alfabetização e educação de jovens e adultos tanto no campo quanto na cidade, segundo os princípios da equidade, da pluralidade e da gestão democrática do ensino público” (ANANINDEUA, 2017, p. 77-78), do Programa Temático Avançando na Educação Básica de Qualidade, é possível extrair a Iniciativa “Ampliação da oferta de alfabetização e educação de jovens e adultos”, em que constam as Ações: Implementação do Programa Jovens e Adultos Profissionalizante; e Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional: Projovem – urbano e campo. Identifica-se, portanto, nesta Iniciativa do PPA de Ananindeua, cuja responsabilidade é da Secretaria Municipal de Educação de Ananindeua - SEMED, a relação entre educação profissional e juventude. A interseção entre a formação de EJA, a profissionalização e os Programas de formação profissional de outras instâncias de governo.

No Programa Avança SUAS, sob responsabilidade Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Trabalho de Ananindeua – SEMCAT, há a presença de um Objetivo voltado também para a capacitação para o trabalho, a saber: “Gerar oportunidades de qualificação, capacitação, incentivando o ingresso ao mundo do trabalho às famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica, cadastradas no CADÚNICO, prioritariamente as beneficiadas pelo Programa Bolsa Família” (Objetivo 4.3), cujas Metas consistem em: 1) Implementar e fortalecer as ações do Centro de Inclusão Produtiva – CIP; 2) Capacitar jovens inseridos no CADUNICO e Bolsa Família para a serem agentes multiplicadores de

potencialização das atividades produtivas; 3) Facilitar o acesso ao mercado de trabalho às demandas capacitadas e qualificadas através das articulações com as redes intersetoriais; e 4) Elaborar a Cartografia socioprodutiva das famílias atendidas na Proteção Social Básica e Especial (ANANINDEUA, 2017, p. 92-93). As Ações deste Objetivo têm foco na integração de famílias, jovens e mulheres, em situação de vulnerabilidade social e se concentram na área da capacitação para o trabalho.

O objetivo “Avançar na qualidade do atendimento à população nos espaços públicos de abastecimento e comercialização, fomentando espaços adequados e criando possibilidades de geração de trabalho e renda, com melhoria nos serviços oferecidos” (Objetivo 8.2), está contido no Programa Saneamento, Dignidade e Acessibilidade (Infraestrutura Municipal) e tem a coordenação da Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura Ananindeua – SESAN. Neste Programa, há apenas uma Meta: Construir Espaços Públicos de Abastecimento e Comercialização, distribuída em quatro Ações: 1) Construção de Espaços Públicos de Abastecimento e Comercialização; 2) Reforma, Revitalização, Adequação e Manutenção de Espaços Públicos de Abastecimento e Comercialização; 3) Levantamento das Necessidades e Expectativas da População Quanto aos espaços de Abastecimento e Comercialização; e 4) Capacitação de Pessoal das Atividades de Abastecimento e Comercialização (ANANINDEUA, 2017, p. 109-110). Este parece ser aquele Objetivo de Programa que está mais voltado para as demandas urbanas, mas apenas como suporte para as atividades econômicas, já que visa produzir prédios e equipamentos para abastecimento e comercialização. As ações que não são voltadas para a construção, existem em função dela ou da atividade de comercialização em si, seja para os comerciantes, seja para os consumidores.

Percebe-se que a Dimensão Estratégica relacionada à Economia Municipal e ao Trabalho (Empreendedorismo Econômico com Trabalho, Geração de Renda e Turismo Sustentável) consiste naquela Dimensão do PPA de Ananindeua com menor aporte de recursos, quando somados os valores dos Programas Temáticos que a compõem e comparados com a soma dos valores dos Programas Temáticos das outras Dimensões Estratégicas (Vide quadro 4). Esta Dimensão Estratégica registra um aporte de recursos no valor de R\$ 20.479.623,00 para o quadriênio, enquanto nas outras Dimensões, registram-se valores evidentemente acima desta cifra.

Quadro 4: Demonstrativo dos Valores de cada Programa Temático do PPA de Ananindeua e do Total de Valores das 3 Dimensões Estratégicas

Dimensão Estratégica	Programa Temático	Valor Destinado
Inclusão Social e Desenvolvimento Humano	Saúde e Dignidade Humana	1.257.067.076,00
	Avançando na Educação Básica de Qualidade	1.012.117.230,00
	Cidade Inclusiva com Cultura, Esporte e Lazer	25.362.887,00
	Avante SUAS	119.910.795,00
	Moradia Legal	16.630.252,00
	Segurança Pública com Cidadania e Paz Social	55.479.889,00
		2.486.568.129,00
Empreendedorismo Econômico com Trabalho, Geração de Renda e Turismo Sustentável	Ananindeua Empreendedora	14.852.112,00
	Aquipesca Ananin	5.627.511,00
		20.479.623,00
Infraestrutura e Meio Ambiente Sustentável e Saudável	Infraestrutura Municipal	892.555.293,00
	Responsabilidade Socioambiental	23.825.772,00
	Mobilidade, Trânsito Seguro, Humano e Sustentável	44.055.684,00
	Urbanização e Qualidade Ambiental	242.192.976,00
		1.202.629.725,00

Fonte. Valores extraídos do PPA 2018-2021.

Assim, novamente identifica-se, como no caso do Município de Belém, que os recursos descritos no PPA do Município de Ananindeua, relacionados diretamente à economia, à sua dinamização e à consequente geração de trabalho e inclusão socioeconômica, quando comparados a outros setores do planejamento administrativo-orçamentário, tendem a ser de pequena monta. Desta forma, a partir da análise dos PPAs de Belém e Ananindeua, constrói-se a constatação de que os setores ligados ao trabalho, à produção econômica ou à economia municipal não recebem um tratamento, que evidencie, na organização e planejamento administrativo-orçamentário dos referidos municípios, uma intervenção de mesma proporção em relação ao problema do emprego urbano (trabalho), que assola o país e, em especial, o conjunto das capitais brasileiras, com destaque para as amazônicas.

Também o Plano Plurianual do município de Ananindeua (ANANINDEUA, 2017) não traz em sua composição um olhar para as centralidades desta cidade. As Ações, derivadas de Objetivos, Metas e Iniciativas deste instrumento orçamentário estão dedicadas principalmente à qualificação e capacitação de públicos específicos para o trabalho ou para o mercado de trabalho (jovens, mulheres e famílias socialmente vulnerabilizadas; pescadores e piscicultores; agricultores familiares; quilombolas, empreendedores; cooperativas; associações e colônias de pesca; comunidades rurais, entre outros); a atuação em algum ramo econômico da cidade (pesca

e aquicultura, cooperativismo e associativismo, turismo, agricultura familiar, oleicultura, floricultura, cadeia da mandioca, plantas ornamentais, agricultura urbana, indústria ou comércio e serviços); fortalecimento institucional de ramo econômico determinado, na esfera pública (através de iniciativas como Cadastros, Planos Municipais, Levantamentos, Pesquisas, Fundos e Crédito, Núcleos de Empreendedores, Censos Socioeconômicos, Equipes Técnicas, Feiras Setoriais, Capacitações, dentre outras); ou ainda investimentos infraestruturais (tanques, espaços públicos, portos, obras para escoamento e transporte de produtos, por exemplo).

Assim, verifica-se que as ações do PPA de Ananindeua não conseguem captar, de forma nítida, os fenômenos do trabalho familiar não-capitalista urbano, as Franjas e Bordas Urbano-comerciais, as formas espaciais heterotópicas da cidade, a centralidade que as nucleações terciárias exercem na cidade ou o beneficiamento de trabalhadores das nucleações terciárias e centralidades deste município. Nenhuma ação está direcionada exatamente para nenhum tipo de nucleação terciária, embora às influencie. Talvez a ação voltada para equipamentos urbanos e espaços públicos de comercialização, coordenado pela SESAN seja aquela iniciativa que mais se aproxima das nucleações terciárias, em especial, as centralidades. Isto porque, esses espaços públicos podem estabelecer alguma relação com uma dessas formas espaciais, como: quiosques, feiras, áreas de convivência. Mas, não por sua localização ou proximidade a alguma centralidade ou nucleação terciária, visto que o conteúdo espacial e locacional, como indicador imprescindível para a política pública, não consta nas peças analisadas do PPA de Ananindeua.

Há um evidente descompasso entre o problema real e cotidiano dos munícipes com relação à busca por trabalho e inclusão socioeconômica, como demonstrados nos dados da PNAD e as iniciativas ensejadas nos PPAs dos dois Municípios estudados.

Mas, o que leva um instrumento de planejamento e organização orçamentária do Estado Brasileiro, que, por obrigatoriedade legal, deve ser desenvolvido por todas as instâncias de governo, entre elas o município, a não captar elementos das realidades municipais de Belém e Ananindeua, como as nucleações terciárias e as centralidades, o trabalho familiar não-capitalista urbano, as Franjas e Bordas Urbano-comerciais, as categorias de trabalhadores das formas espaciais em questão, ou a potencialidade que as centralidades detém de inclusão socioeconômica?

Verifiquemos, conforme os autores trabalhados no segundo capítulo deste trabalho, algumas questões que se entende como pertinentes para esta realidade.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO PÚBLICO: VALORIZAR E VISIBILIZAR AS CENTRALIDADES E O TRABALHO URBANO NÃO-CAPITALISTA

A primeira questão que se pode levantar consiste na centralidade que o trabalho detém ou não nas Políticas Públicas, materializadas pelo Planejamento e Orçamento do Estado. O Estado, nesta situação é representado pelas instâncias municipais, as Prefeituras de Belém e Ananindeua. Neste tema, é importante observar que quando do nascimento das políticas públicas e do Estado de Bem Estar Social (a principal versão das políticas sociais), o trabalho, a sua manutenção e a inclusão socioeconômica estavam na centralidade da sua estrutura ideológica, econômica e social, influenciada pelas premissas do keynesianismo (FIORI, 1997, p. 4-5; GIOVANNI, 2009, p. 6). Na atualidade, com o avanço da receita Neoliberal, essa estrutura perde força, tanto no que se refere o trabalho, quanto para questão da inclusão socioeconômica, e, por isso, não encontra essa centralidade anteriormente assistida no Estado de Bem Estar Social europeu (FIORI, 1997, p. 12-13; GIOVANNI, 2009, p. 6-7).

Assiste-se, na realidade atual, um processo de desregulação da relação capital-trabalho, expressão nítida de uma faceta opressora e desumana do sistema econômico internacional, pautado no modo de produção capitalista. Esse processo tem retirado direitos e ameaçado fortemente os interesses e as conquistas dos trabalhadores, levando-os a mais um vigoroso e intenso processo de empobrecimento e de desesperança, com relação à sua sobrevivência. No Brasil a faceta deste processo tem como expressões mais recentes as reformas trabalhista e previdenciária, além da terceirização irrestrita.

Esse momento atual, então, caracteriza-se como um ciclo novo de opressão e de avanço sobre as conquistas sociais e direitos trabalhistas. Uma ruptura com a período iniciado com a Constituição de 1988, como reflete GRIN (2013, p. 92-93). Tem-se um exemplo inequívoco de um processo abusivo e de depreciação do trabalho. São as amarras do Projeto Neoliberal, identificado, no campo das políticas públicas com o modelo de Novo Gerenciamento Público (SOUZA, 2006, p. 34-35), expresso por meio dos discursos de austeridade, de eficiência e da pretensa independência das instituições, da execução do ajuste fiscal, da transferência das regulações sociais e econômicas do Estado para o Mercado (SOUZA, 2006, p. 34-35). Um exemplo desta transferência é o incentivo ao chamado empreendedorismo individual, muito em voga na atualidade, em que há uma amplificação do sentido desta transferência, para a escala individual, como meio de resolução do problema do desemprego ou da falta de ocupação para

a maioria empobrecida e, ainda, como saída para a ausência de políticas públicas neste campo, que possam ser gestadas pelo Estado ou por setores organizados da sociedade civil.

As políticas neoliberais, especialmente, naquilo que toca à valorização do mercado, é a expressão mais recente da tradição liberal dos teóricos do Estado de Bem Estar Social. Conforme, ESPING-ANDERSEN (1991, p. 85-88), que defendiam o livre mercado como principal caminho à prosperidade social. Guarda, ainda, relação com outro modelo de políticas públicas, a Escolha Pública, que entende o mercado como instância primaz de produção e efetivação das políticas públicas, ou seja, o mercado detém superioridade em relação aos governantes e à tecnoburocracia para levar a cabo políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 35-36). Por meio das reflexões de GIACOMONI (2010, p. 13), pode-se entender que, este enredo demonstra que há uma passagem de um papel coadjuvante do Estado em relação ao mercado, para um processo de controle do Estado pelo grande capital, isto é, pelo mercado.

Embora importante, esta consideração se presta para o enredo e o domínio internacional que condiciona a realidade local. Nesse sentido, explica parte da situação, já que a realidade local, municipal também absorve a tendência geral do quadro sociopolítico da escala global. Assim, as administrações municipais, especialmente aquelas que detém uma posição política alinhada com o Neoliberalismo, podem expressar em seus Orçamentos e Políticas Públicas (numa acepção restrita do termo) esse desengajamento em relação à geração de um Estado de Bem Estar Social, com o trabalho e a inclusão socioeconômica, como sustentáculos essenciais.

Entretanto, seria prudente, lembrar que essa estrutura de um Estado de Bem Estar Social é válida apenas para os países centrais do capitalismo, em especial aqueles do Continente Europeu. Cabe aqui a sua indicação para estabelecer uma comparação entre o Brasil e a Europa, assim como, para não deixar de tratar do receituário Neoliberal, predominante em nossa realidade atual, que golpeou tremendamente o nível mais avançado das políticas sociais. Lembra-se, portanto, que para os países periféricos, vale o Neoliberalismo, mas não valeu o Estado de Bem Estar Social tal como ocorreu nos países centrais do capitalismo. Isto significa que para a realidade brasileira (FIORI, 1997, p. 10-12) o Estado de Bem Estar Social, com pilares no modelo keynesiano (com pleno emprego e suporte de proteção social), nunca encontrou um reflexo latino-americano. Esse alerta, impulsiona a nossa reflexão para as versões de políticas sociais implantadas de maneira autoritária no Brasil. Expressões que deixaram marcas sentidas até a atualidade.

As versões de políticas sociais implantadas no país foram realizadas de maneira autoritária, através de dois momentos fortes de nossa história nacional: a Era Vargas e a Ditadura Militar (FIORI, 1997, p. 10-12). A primeira, amparada na noção de Cidadania Regulada (FIORI, 1997, p. 7; GRIN, 2013, p. 190-193; GOMES, 2005, p. 116), que articulava populismo, corporativismo, estratificação funcional como reflexo da desigualdade social, integração social formal e controle das organizações sindicais, isto é, garantia alguns direitos, vinculados ao mercado de trabalho, mas não a garantia de cidadania plena, com direitos sociais básicos e participação social livre. A segunda, manteve a Cidadania Regulada e gerou aquilo que GRIN (2013, p. 191-194) denominou Estado de Bem Estar Burocrático, por conta da centralização burocrática exercida durante a Ditadura, pautado no clientelismo meritocrático-particularista, no controle administrativo dos salários e na falta de luta democrática e sindical. Esse processo de semi-cidadania, que marca as políticas sociais destes dois períodos republicanos, pode ser resumida no dizer de ALENCASTRO (1987, p. 70-72), como infracidadania e dessocialização, cuja principal característica foi a negação da participação política e da geração de um mercado de trabalho nacional para os empobrecidos.

Esta explicação está mais apropriada para a situação em questão. Seria, portanto, reflexo da falta de participação nas instâncias de decisão, da impossibilidade do exercício da atuação política e de uma cidadania que privilegie os direitos políticos e a luta democrática (GRIN, 2013, p. 193). As sociedades municipais estão ainda carregadas da tradição da infracidadania, que vigorou por quase toda a história republicana brasileira, mantendo as suas influências até os dias atuais, por causa dessa carga histórica. Se a vivência de uma cidadania plena, com participação social efetiva e trabalho, foi historicamente negada para a maioria dos brasileiros, mais ainda, haverá também dificuldades de participação social e de luta por trabalho e inclusão socioeconômica, em maior nível, nas questões referentes à produção de peças orçamentárias ou equivalentes e no seu acompanhamento nas esferas municipais do Estado.

O processo iniciado pela redemocratização do país, que conseguiu criar sistemas universais de serviços públicos, atuar para a viabilização do controle social pela sociedade civil e inaugurar um momento em que a participação sociopolítica ganhou terreno, não tem se mantido com igual vigor nas décadas posteriores, nem tampouco galgou maior enraizamento para as sociedades municipais com o mesmo sentido que a sua expressão em nível nacional. Essa pode ser uma questão a se considerar, no que tange, a participação social efetiva nas sociedades municipais de Belém e Ananindeua: o fluxo de organização da sociedade civil local não atingiu níveis avançados de intervenção, fazendo com que a superação das amarras da

Cidadania Regulada ainda a permeiem. Sem que assim se consiga perceber a consecução do sentido avançado de políticas públicas, como uma forma política, ou seja, uma forma de exercício do poder político, de avançado nível democrático e diferenciado de outras formas de exercício do poder (coronelismo, corporativismo ou populismo, dentre outros), como tratado por GIOVANNI (2009, p. 2).

Nesse sentido, cabe a reflexão sobre a perspectiva de GIOVANNI (2009) acerca das Estruturas elementares das políticas públicas (formal, substantiva, material e simbólica). As estruturas Substantiva e Simbólica são fundamentais para o estabelecimento de pautas que encontrem eco e reverberação na produção de políticas pelo Estado.

A primeira, por que diz respeito aos atores e processos sociopolíticos. O que significa que sem atores sociais que se dediquem a pautar seus interesses (políticos, sociais e/ou econômicos) e gerar processos condizentes com eles, a demanda não passará de intencionalidade. Aí está um dos problemas das organizações sociais e populares: o amadurecimento de suas lideranças e quadros para pautar suas demandas de forma mais contundente com o uso dos instrumentos institucionais orçamentários. Mas, em uma sociedade ainda marcada pela infracidadania, pela dessocialização e pela Cidadania Regulada, essa questão somente será suplantada com educação e qualificação para esta atuação.

A segunda, porque está relacionada com os valores, saberes e linguagens que se utilizará no processamento da política pública. Diz respeito à visão de mundo defendida, ao plano ideológico. Por vezes, é exatamente a questão ideológica que move as organizações e movimentos, possibilitando o amadurecimento de grupos e lideranças sociais e de sua intervenção na realidade. O cultivo de uma visão avançada para cidadania, democracia, políticas públicas, por exemplo, consiste em uma questão chave para o amadurecimento das sociedades municipais e suas organizações e movimentos sociais, de forma que o seu desenvolvimento gere um impacto positivo no amadurecimento das demandas e de sua efetivação, especialmente a inclusão socioeconômica e o trabalho.

Os movimentos sociais de origem diversa, tem uma tendência a pautar demandas relacionadas às suas necessidades urgentes de reprodução social, a escola, a creche, a unidade de saúde, o asfaltamento da rua, a legalização da ocupação, por exemplo, mas não se habituou, ainda, a demandar da instância estatal mais próxima dos cidadãos intervenções que propiciem trabalho e inclusão socioeconômica, centrais para a sobrevivência das pessoas no espaço urbano. Não há uma associação direta entre a terra habitada e uma atividade econômica, como

no campo, que impulsiona no Espaço Agrário uma interligação entre a demanda por moradia, a demanda por produção (trabalho) e a demanda por elementos que viabilizem a produção camponesa. Essa falta de uma relação direta entre morar e trabalhar, no espaço urbano, traz uma problemática complexa para a inclusão socioeconômica urbana, cuja potencialidade de resolução reside na valorização das ocorrências que a realidade aponta: o trabalho urbano, de base familiar, localizado nas periferias, no Comércio de Vizinhança e nas Bordas e Franjas Urbano-comerciais das Centralidades.

As Centralidades possuem atores sociais diversos: grandes grupos econômicos, empreendedores, ambulantes, profissionais liberais, feirantes, pequenos e médios empresários, trabalhadores de empreendimentos familiares urbanos, mas as suas demandas não aparecem no instrumento de Planejamento da ação governamental municipal, o PPA, das municipalidades estudadas, ou aparecem de forma a não expressar a sua pertença às centralidades. Talvez, de forma, desconexa e ainda sem considerar o recorte espacial comum: a própria forma espacial Centralidade. Esse quadro de desarticulação das forças que compõem a energia de produção da riqueza, que a própria centralidade representa para a cidade, não se estabelece na mesma importância no PPA das cidades analisadas, tampouco iniciativas de inclusão socioeconômica e de valorização do trabalho nestas Centralidade e em suas Bordas e Franjas.

Através daquela contribuição de GIOVANNI (2009), se percebe que os interesses diversos, já que se tratam de várias categorias e/ou grupos sociais, podem se tornar um agravante para esta falta de sintonia entre a importância real das centralidades e daquilo que ela representa para o espaço urbano e a importância normativa, indicada pela observação dos PPAs, na qual ela inexistente. No mesmo diapasão, se verifica a questão dos valores e da visão de mundo. A diversidade pode inviabilizar uma ação conjunta para um interesse comum, que se expressa nas demandas internas às centralidades.

Nesse sentido, as reflexões sobre os Modelos de Políticas Públicas, proposto por SOUZA (2006, p. 28-36) são exemplos da necessária intervenção da sociedade civil, quando se trata do tema das políticas públicas, especialmente aquelas com enfoque ou valorização nos agentes de intervenção social: O Modelo de Ciclo; o Modelo de Coalizão de Defesa; o Modelo de Arenas Sociais e o Modelo Participativo.

O Modelo de Ciclo apresenta como contribuição a necessidade de geração de uma Agenda Pública (SOUZA, 2006, p. 28-29). Mas, a Agenda somente se estabelece por meio do reconhecimento de um problema. Nesse caso, as Centralidades da RMB não foram

vislumbradas como um problema nem pelo Estado, nem pela sociedade civil, ou mesmo pelos atores sociais que a compõem. Ao menos, não de forma a refletir sua presença nos PPAs. Somente entrará na Agenda Pública, caso: A) Haja o reconhecimento dos problemas da forma espacial Centralidade ou de suas Bordas e Franjas; B) Haja a construção de uma consciência coletiva sobre as centralidades, sua importância e seus problemas no espaço urbano; e C) Haja a pauta da Agenda por agentes visíveis (grupos de pressão, políticos, sociais, de comunicação) ou agentes invisíveis (pesquisadores, acadêmicos, instituições de pesquisa). Entende-se, que este trabalho está inscrito na categoria dos agentes invisíveis, já que é uma contribuição acadêmica para uma pauta importante das duas cidades, que ainda não encontrou lugar na Agenda Pública e em seus instrumentos de planejamento orçamentário.

O Modelo de Coalizão de Defesa apresenta a política pública como subsistemas, diferenciados pelas visões de mundo, crenças, valores, que expõem suas demandas, pautas ou defesas específicas, conforme essa visão de mundo. A busca de unidade entre as categorias e grupos já identificados nas centralidades da RMB, e outros mais, pode significar o nascimento de uma pauta comum, um interesse comum, mesmo que na diversidade. Já o contrário, que é aquilo apresentado pela realidade, significa que as várias categorias e grupos presentes nas centralidades podem gerar suas próprias coalizões, conforme os seus interesses. O que os levaria a uma tendência de divisão, pelos valores e interesses diferentes. É uma indicação possível.

O Modelo de Arenas Sociais pressupõe a conformação de Redes Sociais, compostas por empreendedores políticos e/ou especialista. Devem convencer a sociedade sobre o problema. A estratégia de convencimento será: por meio da divulgação de dados ou indicadores; através da existência de eventos críticos ou da ocorrência persistente de um problema; ou, por meio, da divulgação de informações ou falhas na política atual. A condição de haver empreendedores, redes sociais, especialistas e as estratégias de apresentação do problema não se tornaram efetivos, através dos atores sociais das centralidades da RMB, neste momento.

O Modelo Participativo é marcado pelos canais de participação popular e de controle social e pelo seu fortalecimento. São as estruturas colegiadas de decisão e acompanhamento das políticas que marcam esse modelo. Por isso, a existência de Conselhos e Fóruns, que consolidem a democracia participativa. Não há iniciativas neste sentido, que se tenham como suporte para as centralidades ou nucleações terciárias da RMB. Esses instrumentos colegiados ou de cogestão não são captados nos PPAs, mesmo com as inúmeras ações voltadas para o

fortalecimento institucional de ramos econômicos nas duas municipalidades (inventário, cadastros, sistemas, centros, pesquisas, planos, levantamentos, entre outros). Essas iniciativas de fortalecimento institucional poderiam vir acompanhadas de um processo de discussão, que contemplasse canais participação direta dos trabalhadores envolvidos e interessados. Há aqui também um conteúdo ideológico, ou seja, as administrações, que propuseram os PPAs em voga, podem não estar alinhadas com essas iniciativas de democratização da gestão, por meio da colegialidade nas estruturas de decisão sobre as políticas temáticas, em especial a política econômica municipal e o trabalho.

Esse é outro tema que auxilia nesta reflexão, a relação entre a economia e as políticas sociais ou de inclusão. Na análise realizada, se percebe um tom muito frequente neste sentido. Tanto em um município, quanto em outro. Suas peças de planejamento apresentam uma preocupação com setores específicos, que se pode intuir como passíveis de enquadramento nas camadas mais empobrecidas da sociedade: são mulheres, jovens, pescadores, quilombolas, famílias em vulnerabilidade social, trabalhadores autônomos, ambulantes, estudantes da rede municipal de ensino, estudantes da modalidade EJA (Educação de Jovens e Adultos), agricultores familiares, empreendedores, ambulantes, comunidades rurais, pessoas ou famílias atendidas por programas sociais, por exemplo. A busca por um discurso inclusivo, mesmo que na prática, se verifique pouco resultado efetivo, consiste numa estratégia de afirmação política daqueles que controlam os espaços institucionais municipais. Porém, nenhuma iniciativa se mostra como massiva, como envolvente da realidade municipal, ou com a amplitude necessária para um novo impulso na inclusão definitiva das pessoas. Uma inclusão de ordem social, mas também, econômica.

Assumir a inclusão socioeconômica é superar as amarras da infracidania, e da dessocialização, é buscar a autonomia necessária para a luta política e social, sem a dependência de outrem, é vislumbrar uma participação social mais plena e sem as tutelas tradicionais. Em outras palavras, é busca Política Pública, quando se entende que esta não é apenas ação do Estado ou ampla cobertura de programas sociais, mas uma outra forma política, uma maneira de exercício do poder, que tem como base a ampliação e radicalização da democracia, em que há a evidência da interação entre Estado e Sociedade Civil, tanto quanto entre economia e relações sociais (GIOVANNI, 2009, p. 1). Somente se radicaliza a democracia plenamente com a inclusão socioeconômica das pessoas. Assim, inclusão socioeconômica e políticas públicas se alimentam mutuamente.

Na versão mais avançada das políticas sociais, o Estado de Bem Estar Social, trabalho e políticas de proteção social andavam juntos. A própria produção das políticas públicas, ou seja, o seu nascimento, a sua origem se confunde e se relaciona diretamente com um contexto de maior intervenção do Estado no Mercado, regulando-o, quando da adesão dos Estados Nacionais europeus ao keynesianismo, que, na prática, representou uma atenuação da relação entre capital e trabalho. Aspecto que condicionou o cenário macroeconômico no qual se desenhou a produção de políticas públicas.

O Estado, através de uma presença, uma intervenção maior na economia e na proteção social, consagrou aquilo que se chama de Era de Ouro do Capitalismo (FIORI, 1997, p. 4-5; GIOVANNI, 2009, p. 6). No Brasil, apenas com a Constituição de 1988 se inicia algo similar, mas não exato. Já que, a partir desse momento, com especial atenção ao período do Plano Real (estabilização econômica), se inicia uma articulação entre avanço econômico, política social de caráter universal e participação social (GRIN, 2013, p. 194), que atingirá o seu ápice com os Governos Populares dos anos 2000, que SERRANO e SUMMA (2018) chamam de Breve Era de Ouro Brasileira.

Por outro lado, das quatro estruturas fundamentais das Políticas Públicas, apresentadas por GIOVANNI (2009, p. 10-19), duas se relacionam diretamente com a economia, inscrevendo as Políticas Públicas num contexto de atuação e interação direta com a dimensão econômica da sociedade. Destaca-se, portanto das Estruturas Formal, Material, Simbólica e Substantiva, aquelas que dizem respeito aos recursos materiais e financeiros, que expressam os custos da política pública, como também, aos agentes sociopolíticos produtores e beneficiários da política pública e aos processos também sociopolíticos a ela relativa. Trate-se, portanto, das estruturas Material e Substantiva.

Na primeira, tem-se a relação com os recursos necessário para a implementação e efetivação da Política Pública ou a infraestrutura necessária para a sua formulação e concretização. Neste aspecto, tem-se a relação entre Estado e Mercado de modo direto: o Estado como aquele que demanda e o Mercado, como o provedor dos elementos materiais ou infraestruturais demandados. Na segunda, se pode-se ressaltar uma das três ordens de interesses, na classificação dos interesses dos atores sociais envolvidos no processo de políticas públicas. Sem diminuir os sociais e políticos, merecem destaque, então, os interesses econômicos, caracterizados por buscar acúmulo de poder econômico, através da política pública.

GIOVANNI (2009, p.1) defende também que, como forma de exercício de poder, as políticas públicas se configuram numa complexa relação entre agentes do Estado e da Sociedade Civil, incluindo-se também as relações econômicas e não somente as relações sociais, os seus problemas específicos e as resoluções apresentadas a estes problemas, geralmente denominadas de políticas sociais. Mas, políticas públicas dizem respeito às relações econômicas também, aos seus problemas e resoluções propostos. Na verdade, os problemas sociais são de ordem econômica, no seu nascedouro, isto é, a origem do problema social é econômica, consistindo na desigualdade de obtenção e de concentração de riquezas, que, por sua vez, condiciona a posição social, a posição e o pertencimento de classe, a classe a que pertence um determinado indivíduo no capitalismo. Portanto, a problemática social, a questão social é, antes de mais nada, uma problemática econômica.

GIACOMONNI (2010) demonstra, de forma nítida a relação entre Estado e economia, entre a ação do Estado e o crescimento econômico. Camuflada nas nações de economia de mercado e evidente nas nações de economia coletivizada. Deste modo, a alocação de recursos para a economia terá duas fontes nas economias de mercado: o capital, seja ele nacional ou internacional; e o Estado. Essa relação ocorrerá por meio do Orçamento Público, o que demonstra a centralidade da discussão dos PPAs, aqui proporcionada em escala municipal. Essa atuação do Estado, o faz um dinamizador da economia: promotor da infraestrutura, neutralizador dos excessos da ação monopolista do capital. Ao que se acrescenta: promotor da inclusão socioeconômica.

Quando se considera que o Orçamento Público significa o acúmulo de recursos captados pelo Estado, por meio de tributos e reorganizado para consecução de políticas públicas diversas, cuja destinação é definida pelos gestores, segundo as suas orientações político-ideológicas, na verdade, constata-se que a participação do Estado nas questões de ordem econômica, não ocorrem apenas pelo aspecto da indução e direcionamento ideológico do desenvolvimento, mas, de forma prática, pela ação decorrente do conteúdo orçamentário, que expressa as opções tomadas pelo governo de plantão. O que demonstra, obviamente, o conteúdo de defesa de determinada classe social. Além disso, o orçamento assume papel central na relação Estado-Mercado, seja por meio da regulação, seja numa troca direta de aquisição de bens, seja como Estado-empresa, seja na indução do desenvolvimento.

O Orçamento Público é, então, a materialização das políticas públicas, já que o mesmo traz em sua composição as demandas, pautas e correlações de força. Os conflitos e embates

sociais também estão aí expressos. E conforme TRINDADE (2008), há uma hegemonia burguesa no Estado, que se expressa no Orçamento, denotando a imparcialidade do Estado e deflagrando uma tripla exploração dos setores populares: a exploração própria do trabalho, por meio da mais-valia, drenando a riqueza produzida; o financiamento do Estado, realizado pelas camadas populares, por conta da tributação regressiva, que compõem a maioria da receita do Orçamento Público; e a falta de serviços adequados e condizentes com as necessidades da maior parte da população, em situação de pobreza.

Cabe refletir sobre essa regressividade tributária que acomete as receitas do Orçamento Público para que se entenda o seu impacto na realidade brasileira: a tributação brasileira está assentada em uma lógica ou um caráter regressivo de composição tributária. Essa regressividade ocorre, porque a tributação incide no consumo das pessoas, denominada tributação indireta. Diferente da tributação direta, isto é, é aquela que tem incidência na renda e no patrimônio, o que terá um caráter progressivo, diferente da regressividade já aludida, que não acompanha a elevação da renda e do patrimônio. Com isso, a tributação do consumo é mais pesada para os pobres, aqueles que detêm um menor poder aquisitivo. Ao tributar-se o consumo, os baixos salários são duramente atingidos, já que destinados de forma mais direta ao consumo. Novamente, demonstrando a hegemonia burguesa no Orçamento, já a partir da arrecadação.

FERNANDES (1975) demonstra bem como a estrutura de classes do capitalismo dependente brasileiro não gerou um projeto nacional que incluísse o conjunto dos brasileiros. As elites, alinhadas em um conjunto de frações burguesas, não tiveram o compromisso com o desenvolvimento de sua nação e tampouco vislumbraram a possibilidade de realizar-se efetivamente com uma classe plenamente capitalista, já que optou, não pelo desenvolvimento das forças produtivas, em seu favor, mas para servir de meros participantes do mercado mundial, como forma de se integrar periféricamente ao capitalismo mundial, de forma dependente.

A hegemonia burguesa está também na invisibilização de determinadas categorias sociais, na falta de efetividade das políticas sociais para os empobrecidos; na negação da desmercadorização do trabalho, ou seja, na rejeição de que o trabalho pode estar fora da noção de mercado, ou ainda, de não dependência do mercado de trabalho para poder viver (GRIN, 2013, p. 193); na negação das expressões não-capitalistas de trabalho e de economia; e na patente concentração de renda e riqueza que se espalha no espaço urbano, como desigualdade socioespacial. E essas questões estão colocadas nos PPAs de Belém e Ananindeua, quando não

se consegue identificar que expressões concretas de trabalho e riqueza (mesmo que concentrada) como as centralidades e versões heterotópicas das formas urbanas não são captadas ou consideradas no planejamento orçamentário do Estado municipal.

Aqui se coloca a questão dos agentes envolvidos nas políticas sociais ou beneficiados pelo planejamento orçamentário, expresso no PPA dos municípios estudados.

Mas, sem indicadores locacionais ou espaciais, não há como captar se as iniciativas beneficiaram trabalhadores ou categorias estabelecidas nas Centralidades. No arranjo das políticas definidas nos PPAs, o indicador espacial não foi considerado, enquanto um fator de democratização dos recursos, de efetividade da política em uma realidade concreta ou como um índice passível de apreciação posterior, no monitoramento e na mensuração e na análise da realização concreta da ação planejada e desenvolvida.

Por outro lado, quando se olha para as categorias presentes nas centralidades, como: grandes grupos econômicos, empreendedores, ambulantes, profissionais liberais, feirantes, pequenos e médios empresários, trabalhadores de empreendimentos familiares urbanos, por exemplo, e para aqueles que se podem destacar como atendidos pelo Programas do PPA de Belém e Ananindeua, que consideram integral ou parcialmente a dimensão econômica da cidade, apenas categorias muito vagas como: empreendedores, trabalhadores autônomos e ambulantes se pode considerar como uma interface provável. Neste caso, os trabalhadores urbanos de atividades e empreendimentos familiares, que são a base do funcionamento econômico das Bordas e Franjas Urbano-comerciais não são ainda considerados como categorias possíveis de atendimento pela esfera municipal do Estado, nestes instrumentos de planejamento orçamentário das cidades estudadas.

Outra questão pertinente com relação aos beneficiários de Programas Municipais de Belém e Ananindeua relacionados à dimensão econômica da cidade diz respeito ao atendimento realizado para categorias específicas, o que também traz uma diferenciação com relação ao público, as quais as Ações se destinam.

Ananindeua tem uma atuação mais rural, quando se observa quais as categorias sociais beneficiadas por seus programas: empreendedores (crédito, núcleos de bairro, associativismo e cooperativismo); agricultores familiares (floricultura, oleicultura, fruticultura, crédito e assistência técnica); cooperativas e associações (empreendedores e pescadores); empreendedores turísticos (estudo de potencial turístico); quilombolas (crédito, cadeia da

mandioca); agricultores urbanos (hortaliças, flores, plantas ornamentais); mulheres do campo (crédito); pescadores e aquicultores (associativismo e cooperativismo, infraestrutura, financiamento, assistência técnica, assistência jurídica, capacitação, porto, feira do pescado); comunidades rurais; jovens (crédito, formação técnica em pesca, EJA profissionalizante, PROJOVEM urbano e campo); e famílias em vulnerabilidade social (Centro de Inclusão Produtiva).

Belém traz um enfoque mais urbano, com ênfase nas seguintes categorias: produtores de plantas medicinais (Farmácia Amazônica); feirantes (mercados/ feiras); empreendedores (economia criativa/ economia popular); ambulantes (Centro Principal); trabalhadores autônomos (CTA); empreendedores turísticos (CADASTUR); trabalhadores do ramo turístico e turistas (turismo como estratégia de desenvolvimento); estudantes de ensino médio profissionalizantes (técnicos de pesca); estudantes de EJA (modalidade profissionalizantes); e estudantes da rede municipal (espaços culturais de Belém).

À primeira vista, há uma tendência a se observar que a inclusão socioeconômica está contida nas Ações desenvolvidas pelo PPA, dada a quantidade de categorias que se busca atender por meio destas ações, bem como, através da percepção de que as categorias beneficiadas pelas Ações do PPA, neste campo do trabalho e da economia, estão enquadradas dentro de um espectro social provenientes das camadas empobrecidas.

Entretanto, em ambos, de maneira geral, se pode perceber a questão do foco em categorias específicas, a ênfase em um público de situação mais vulnerável. Essas são marcas do Modelo Neoliberal de políticas públicas, quando não associadas a estruturas universalizantes das políticas, seja de proteção social, seja de inclusão socioeconômica. Aspectos explicados por KERSTENETZKY (2006). Isto é, não há um instrumento nítido de proteção social e inclusão socioeconômica que se perceba nos PPAs e que indique uma atuação massiva e direta no problema das desigualdades sociais. Faz-se necessário suplantam as pequenas iniciativas, sem abrangência geral, que indique o caráter universal da cidadania.

Além desse entendimento mais geral, pode-se considerar, de forma mais específica, esta diferença entre as categorias mais presentes nas Ações do PPA de Belém e Ananindeua. Em Ananindeua, se percebe um incentivo maior a atividades econômicas de aspecto mais rural ou agrícola. Não somente pela presença das categorias, mas pela quantidade de ações a elas destinadas. A presença de categorias como agricultores familiares, quilombolas, pescadores, comunidades rurais, mulheres do campo dão esta carga mais rural e agrícola para as Ações

relativas à economia do PPA de Ananindeua. Já a carga mais urbana de Belém ganha destaque nas categorias: trabalhadores autônomos, empreendedores, ambulantes e feirantes.

A ênfase a determinadas categorias pode também ser explicada pela atuação da burocracia e dos técnicos presentes na estrutura estatal municipal e pela presença de estruturas institucionais públicas de outras esferas de governo, com finalidades semelhantes ao órgão dirigente dos Programas com esta linha. Isto pode ser o combustível da indução de uma presença mais nítida de categorias rurais ou agrárias no PPA de Ananindeua. Isto, em vista do atendimento de uma clientela específica. Expressa-se aí o peso que as instituições e da tecnoburocracia nas ações do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2000; SOUZA, 2006; GIACOMONI, 2010; OLIVEIRA e CARVALHO, 2017). Neste caso, a clientela seria materializada nos produtores rurais de Ananindeua, localizadas nas extremidades do Município, especialmente, das Ilhas, da área quilombola do Abacatal e das áreas rurais de agricultura periurbana do Curuçambá. Considerações que estariam associadas ao foquismo neoliberal, de priorização de determinadas categorias, tidas como mais vulneráveis.

A constatação de que o tema do trabalho é certamente negligenciado nos PPAs dos municípios de Belém e Ananindeua e, portanto pelas administrações municipais, ocorre através das seguintes verificações: 1) a quantidade de recursos destinados a essa área, figuram entre cifras orçamentárias de menor investimento; 2) o tema do trabalho não é entendido como um elemento estruturante e, por conseguinte, definidor das demais políticas setoriais; 3) a abrangência dos beneficiários, fixados como meta, para a execução das ações do poder público está aquém dos índices registrados de desemprego; 4) o conjunto das ações apresentadas é, no computo geral, de baixo impacto em relação ao problema destacado.

Destaca-se, também, que nos dois municípios não se percebe a captação, por parte do PPA, dos trabalhadores de atividades familiares urbanas. Sem visualizar a massa trabalhadora das Centralidades, desconsiderando-a, há certa invisibilização das centralidades no dois PPA. Isto é, sem uma alusão firme e definida sobre ações relacionadas a elas, com poucas exceções, que se relacionam a questões de infraestrutura, do Centro Principal da Metrópole, cabe lembrar. Mas não no sentido da produção de riqueza que elas representam, tampouco, na valorização dos trabalhadores e categorias nela presentes e que produzem esta riqueza.

A invisibilização das Centralidades significa a invisibilização dos trabalhadores que nela atuam, como também, a invisibilização das alternativas potencias que estas centralidades

podem proporcionar na área do trabalho e da inclusão socioeconômica. Na direção contrária daquilo que se aprofunda como consequência das políticas neoliberais em nossa realidade.

WEISHEIMER (2013) auxilia neste entendimento, ao elucidar a noção de invisibilidade social:

por invisibilidade social entendemos todo um processo de não reconhecimento e indiferença em relação a sujeitos subalternos da sociedade [...] A invisibilidade se processa quando este não abrange tais sujeitos, não reflete sobre eles, não lhes reconhece a existência e nem lhes atribui capacidades reflexivas (WEISHEIMER, 2013, p. 23).

A invisibilização das centralidades, de seus trabalhadores e de outras formas específicas de trabalho presentes nesses tipos de nucleações terciárias demonstram uma falta de sintonia entre a realidade concreta os instrumentos de planejamento e organização orçamentária, como os PPAs. Esse tipo de situação apresenta, ainda, como o planejamento destes instrumentos é deficitário, no aspecto da dimensão espacial. Um olhar mais detido sobre a realidade específica e não somente, a partir de indicadores e dados oficiais, poderia alimentar de elementos o planejamento municipal de caráter orçamentário.

A acanhada resposta dos PPAs de Belém e Ananindeua para o problema trabalho sintetiza o retrato de um processo excludente, que articula, a um só tempo, três elementos atinentes ao Estado, destacados por SANTOS (1993, p. 105-107): a deficitária provisão de bens públicos elementares (neste caso, o trabalho), um quadro de timidez reivindicatória e a recusa da cidadania para a maioria das pessoas. Acerca desta realidade, ALENCASTRO (1987, p. 72) lembra que o desequilíbrio social se transforma em desequilíbrio político e tende a perpetuar o autoritarismo no país. Cenário que se enquadra de forma coerente para a temática analisada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS - POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO PÚBLICO: VALORIZAR E VISIBILIZAR AS CENTRALIDADES, O TRABALHO NÃO CAPITALISTA

Neste trabalho, constatou-se, a partir das análises dos PPAs municipais, que há certa negligência com relação a temática do trabalho, no que se refere à ação das municipalidades de Ananindeua e Belém, embora haja uma consciência coletiva, como nos ensina o modelo de Ciclo das políticas públicas (SOUZA, 2006, p. 28-29), com relação ao problema da falta de trabalho, ocupação ou emprego, na atualidade (vide Tabela 1). Denotando um descompasso entre a realidade de desemprego aludida na PNAD do 4º trimestre de 2018, através da taxa de desocupação média anual nas capitais, em relação à importância e centralidade que assume a dimensão do trabalho e da economia municipal nos Plano Plurianuais dos referidos municípios, visto que nos dois municípios, os recursos destinados à esta área temática são os mais diminutos, no que se refere ao conjunto das áreas temáticas constantes nos instrumentos de programação orçamentária dos dois municípios.

Foram R\$ 20.479.623,00, de R\$ 3.709.677.477,00 destinados ao conjunto dos Programas Temáticos do PPA de Ananindeua – quadriênio 2018-2021, posicionando-se como a última das três Dimensões Estratégicas deste instrumento de programação orçamentária (vide Quadro 4 - Demonstrativo dos Valores de cada Programa Temático do PPA de Ananindeua e do Total de Valores das 3 Dimensões Estratégicas). Enquanto em Belém, destinou-se R\$ 37.000.066,00, do total de despesas orçadas para o quadriênio, da ordem de R\$ 11.323.917.860,00. Novamente o menor valor dentre os 7 Programas Temáticos do PPA 2018-2021 de Belém (vide Quadro 2 - Quadro Síntese dos Programas Temáticos e de Manutenção da Administração dos Poderes Constituídos). Essa destinação de recursos demonstra o descompasso constatado. Isso comprova que a presença dos desempregados, dos empobrecidos e dos mais vulneráveis não está entre as prioridades das municipalidades, quando o assunto é trabalho expresso no Orçamento Público. Cenário que repercute a situação de infracidania e de dessocialização, apresentado por ALENCASTRO (1987, p. 70-72), bem como, de invisibilização traduzida por WEISHEIMER (2013, p. 23).

Contata-se, também que mais que apenas uma observação espacial, o PPA dos municípios necessita de Indicadores Espaciais e Locacionais, que indiquem não somente as decisões dos governos sobre obras e serviços ou sua gestão sobre o espaço urbano, mas como este pode ser utilizado como um elemento de democratização das Ações planejadas, a fim de

melhorar a distribuição de serviços, identificar necessidades e a falta de cobertura de determinados serviços, ao mesmo tempo que servisse de suporte para a identificação de formas espaciais urbanas específicas que necessitam de maior atenção, com relação ao planejamento e à gestão, com vistas à melhoria das condições socioeconômicas e de maior dinamização da economia urbana, por meio da valorização de conteúdos próprios destas formas espaciais, como as centralidades.

No que tange, às Nucleações Terciárias e suas tipologias (SANTOS e SERPA, 2000), a saber: Comércio de Vizinhança, Centralidades de Bairros e Centralidades da Cidade, entende-se que as gestões municipais, podem utilizá-las para aplicar políticas específicas voltadas à dinamização da economia, nestas formas espaciais de caráter econômico. As ações podem envolver de maneira escalonada um conjunto de investimentos e iniciativas que permitam essa dinamização: assistência técnica, assistência urbanística, crédito e gestão da nucleação terciária. Neste último item, no sentido da colegialidade e do controle social, que se evoca das políticas públicas do Modelo Participativo, seria apropriado que algum instrumento, como um Conselho ou Fórum, fosse estabelecido, para melhorar a sintonia e conexão, dentro da forma espacial e para operar uma gestão que não se prendesse ao Estado e a seus técnicos. Disso depende a sua identificação e catalogação.

Há que se ter um olhar mais adequado às Bordas e Franjas Urbano-comerciais, pois embora não esteja na tipologia aqui utilizada, por isso, constituindo uma forma espacial nova para a classificação da espacialização do terciário na cidade, são passíveis também de utilização, por parte dos processos de planejamento das políticas urbanas e daquelas de economia urbana. Pode, portanto, receber as mesmas inovações propostas para a gestão das nucleações terciárias.

Cabe reforçar a constatação de que as centralidades, mesmo significando uma porção importante do espaço urbano na produção e concentração de riquezas e de trabalho é invisibilizada nos orçamentos públicos municipais, na programação orçamentária municipal, no planejamento do espaço urbano. Há que se compreender, que uma forma espacial desta relevância para o espaço urbano, não pode ser simplesmente desassistida no que diz respeito à alocação de recursos nos orçamentos públicos municipais de Belém e Ananindeua, para a promoção da inclusão socioeconômica e do trabalho nas economias alternativas às forças e ao enredo capitalistas.

O trabalho urbano não-capitalista de base familiar é uma realidade. Estão em todos os tipos de nucleações terciárias, inclusive a mais robusta, a Centralidade da Cidade. Nesta, através das Bordas e Franjas Urbano-comerciais. São trabalhos e economias negligenciadas e invisibilizadas na cidade. Defende-se, portanto, que eles fazem parte do processo capitalista da cidade, mas não se pode entendê-los como capitalistas, por estarem ligados à sobrevivência, à resistência das pessoas para viver na cidade. São fruto do capitalismo, mas mesmo não se opondo a ele, utilizam as suas características para se manter. Os traços que os mantém não-capitalistas são a inexistência de acumulação de riqueza e a presença do trabalho familiar e não o assalariado, aquele que compõe a base da exploração capitalista do trabalho.

O calcanhar de Aquiles do trabalho urbano não-capitalista de base familiar está na promoção dos produtos do mercado capitalista de massas. Seus produtos são os mesmos daqueles ofertados pelos grandes grupos do terciário nacional, obviamente com exceção daqueles produtos de luxo ou de marcas mais caras. Aqui está uma oportunidade importante de conexão entre as atividades não-capitalistas do terciário urbano e as atividades não-capitalistas do campo, ou do artesanato urbano ou outras modalidades e serviços ainda não captados por nossas lentes e percepções. Seria muito interessante assistir a uma integração das economias não-capitalistas urbanas e rurais.

Esse trabalho de percepção, identificação e proposição sobre os trabalhos não-capitalistas exige entender o modo de produção hegemônico, verificar formas de produzir não hegemônicas e formas de sobreviver à margem da produção capitalista, valorizá-los e tentar dotá-los de um nível de organização e de conhecimento (educação, cultura...), que possibilite não apenas a sua sobrevivência como forma não hegemônica de produzir e trabalhar, mas também galgar autonomia para suplantar a produção que concentra, a economia que centraliza. Neste sentido, a articulação entre a agricultura familiar, a agricultura periurbana, a permacultura, o artesanato urbano, a etnoeconomia, a economia solidária, a economia da cultura, a economia criativa, as iniciativas de ecodesenvolvimento e de desenvolvimento local, dentre outras formas alternativas de produzir, de trabalhar e de realizar a economia, precisam interagir, gerar redes de difusão e articulação, bem como, reforçar-se mutuamente, tendo em vista a sua afirmação como alternativa possível de trabalho, de realização econômica e de inclusão socioeconômica efetiva. Em todas tem-se a marca de um trabalho não-capitalista, germen da superação capitalista. Estaria aí, também, a opção por uma autoafirmação do trabalho urbano de base familiar e não-capitalista: a interação e articulação com outras formas de trabalho e economias não-capitalistas.

Nesse sentido, suplantar a produção e economia que concentram toma ares de superação dos problemas que esse tipo de modelo econômico causa, sejam eles sociais, ambientais ou de outra dimensão da vida humana. Pensar, portanto, uma nova formatação da economia significa também pensar novas relações: uma nova relação com a natureza, uma nova relação entre os gêneros, uma nova relação entre os povos e etnias, ou visto por outro prisma: superar o racismo, o economicismo, o financismo, o patriarcado, as desigualdades de gênero e raça, entre outras marcas do capitalismo atual. A possibilidade de uma nova economia se assenta também em novas relações sociais, que corroboram para que a economia não-capitalista se consolide.

O modo de produção capitalista, embora hegemônico não fez desaparecer outras formas de trabalhar e até propiciou o aparecimento de algumas, que nasceram e vislumbraram o intuito de o suceder.

Deste modo, conjunto das diversas iniciativas de contraponto econômico à economia capitalista, como a economia solidária, a economia criativa, a economia da cultura, a economia popular, o desenvolvimento socioespacial, o desenvolvimento local integrado e sustentável, o ecodesenvolvimento, a chamada economia de Francisco, o bem viver, a economia indígena, a economia quilombola, o cooperativismo e o associativismo, entre outras não devem rivalizar entre si, disputar qual é a melhor, mais ampla ou mais viável, mas colaborar e trocar experiências, produtos, serviços, técnicas e princípios, com vistas a inaugurar a suplantação da economia e produção hegemônicas, caracterizada pela concentração de riquezas. São essas formas não hegemônicas de produzir e de organizar a economia que podem possibilitar o porvir de uma nova construção econômica de uma sociedade mais democrática e justa.

Mais do que tão somente ocupar os espaços da arena da disputa pelo poder político, a nova sociedade, uma sociedade mais democrática e diferente daquela em que o primado do capital se estabelece como o seu motor, tende a vir do peso que os agentes da contra-hegemonia ao capitalismo colocarão na dimensão econômica da sociedade. Os agentes desse conjunto de iniciativas e experiências de economias não hegemônicas precisam articular-se a fim de não serem cooptados e engolidos pela economia hegemônica do capital e da concentração de riqueza, num primeiro nível. E, em outro patamar, aproveitar as fissuras da contradição capitalista para estabelecer novas bases econômicas. Sem isso, todas serão hegemônicas, ao tentar apenas entrar no jogo da economia hegemônica ou contentar-se em participar de um nicho próprio tributário ou colaborativo em relação ao capital.

Tanto quanto identificar as alternativas não-capitalistas que podem ser canalizadas para a superação da sociedade capitalista, em igual esfera se colocam as fissuras apresentadas pela própria exploração capitalista. Essas fissuras podem ser ações e agentes específicos presentes no modo de produção capitalista, mas não privilegiados por ele. Sua condição se assemelha à presença e existência da figura do burguês no Feudalismo, já que não pertencia àquela estrutura social feudal. Entre os agentes, temos um sem número de categorias sociais que, à margem do processo de decisão política e produção econômica, se apresentam como elementos dessa construção não capitalista. E embora, ainda participem do contexto capitalista, o fazem por serem fruto de sua estrutura desigual e contraditória, numa lógica que pode ser de resistência ou de sobrevivência, como as atividades comerciais urbanas de base familiar e as formas espaciais heterotópicas, exemplificadas neste trabalho, pelas Bordas e Franjas Urbano-comerciais. Em vários momentos, a sobrevivência torna-se um ato de resistência. Resistência à voracidade da ação do capital sobre os indivíduos.

A questão colocada sobre a relação direta entre a questão social, a desigualdade social e a acumulação e concentração de riqueza no modo de produção capitalista inscreve a reflexão sobre políticas públicas para o mundo do trabalho ou para a produção econômica no centro do debate de nossa atualidade. O que significa não somente pensar e propor formas de atenuar o sofrimento diários dos trabalhadores em busca de sua sobrevivência, mas observar o heterotópico, o destoante e pensar alternativas.

Além da manutenção da exclusão do mercado de trabalho no momento presente e, portanto, não um problema de outrora como caracteriza ALENCASTRO (1987, p. 71), há que se ressaltar uma relação direta entre essa exclusão e outra aludida pelo autor, que passa pela falta de acesso da maioria das pessoas ao mercado de consumo. A queda nos índices de trabalho significa, também, queda da renda das pessoas e, por tabela decréscimo impactante no consumo. Mantendo, portanto uma dupla exclusão e não a substituição de uma pela outra. Nesse sentido, se pode destacar as palavras, ainda do mesmo autor, quando adverte que “o modelo econômico fabrica continuamente novos setores marginalizados” (ALENCASTRO, 1987, p. 71-72), a indicar as raízes desta dupla exclusão. Os dados revelados pela última PNAD são demonstrações inequívocas da atualidade da afirmação do referido autor.

Assim, quando a institucionalidade estatal, representada pela instância mais próxima das pessoas, que é o município, não encara com a devida relevância, um tema muito caro às populações mais vulneráveis e empobrecidas, o que se assiste é novamente o Estado brasileiro em desserviço da maioria. Colocar os temas relacionados ao mundo do trabalho, como

apêndices orçamentários, que pouco ou quase nada refletirão em um problema desta monta, como o desemprego generalizado, consiste em não pensar, não planejar e/ou não executar, por meio de seu principal instrumento de programação administrativo-financeiro, que é o PPA, alternativas viáveis e mais próximas das pessoas para a resolução do problema. Mantém-se a negligência da cidadania para a maioria, através do Estado, ou seja, os trabalhadores são tratados como não-cidadãos (ALENCASTRO, 1987, p. 71; KLIASS e CARDOSO JR., 2016, p. 6), como uma sinistra reedição da história brasileira.

Realidade que se agrava com as reformas previdenciária e trabalhista, com a terceirização irrestrita, com a PEC de contenção dos investimentos públicos. Com esta última, estão paralisados os investimentos públicos sociais, através da limitação das despesas (que os artífices e defensores deste congelamento chamam de gastos) de todas as instituições estatais da União, durante o período de 20 exercícios fiscais seguidos (KLIASS e CARDOSO JR., 2016, p. 1). As camadas populares se veem sem emprego e com o suporte social indispensável dos serviços públicos em uma projeção de colapso.

Embora se compreenda que a emenda em questão tenha como sua escala própria o nível federal, esta Emenda à Constituição tem rebatimento e consequência nos outros níveis a administração pública brasileira. O congelamento dos investimentos sociais e infraestruturais reverbera no âmbito estadual e municipal, através, por exemplo, dos repasses que a União transfere a Estados e Municípios, que tendem a estagnar ou decrescer. Nesse sentido, esta Emenda cria um efeito cascata, que prejudica o conjunto das esferas estatais e, por conseguinte, as políticas desencadeadas por estes entes do Estado, especialmente, àquelas que se relacionam diretamente com as demandas sociais, historicamente reprimidas no Brasil, no espaço público mais próximo das pessoas: o município.

Propostas como essa ganham esta envergadura por conta da difusão intencional de argumentos que operam no sentido de fazer com que a esfera pública, representada pelo Estado democrático, perca espaço, autonomia e sentido. KLIASS e CARDOSO JR. (2016), como também, SANTOS (1993) corroboram a visão de que vários mitos foram intencionalmente produzidos para que se compreendesse o Estado brasileiro como algo gigantesco, inchado e ineficiente (KLIASS e CARDOSO JR., 2016, p. 1-6; SANTOS, 1993, p. 101). Entende-se que a finalidade desse discurso ocorre como forma de impor que sua utilização pelo mercado e pelas elites seja melhor efetivado, assim como, livre de questionamentos que tragam a elucidação necessária para o tema.

A Emenda constitucional já citada ratifica e, por outro lado, dá ares de legalidade à uma estrutura estatal, baseada, ao longo da história brasileira, em uma utilização elitista e

oligarquizante do Estado, encapsulando-o em suas atribuições e ações com princípios relacionados à lógica de Estado Mínimo, como indutora de sua atuação. Por trás desta institucionalidade, reside o discurso ideológico das elites, entranhado na burocracia estatal civil-militar, a seu serviço (ALENCASTRO, 1987, p. 71), que expressa a ideia de incapacidade e de falta de civilidade dos empobrecidos. Disso, decorre a justificação das elites para a recusa de direitos (ALENCASTRO, 1987, p. 70), evidentemente expressas no âmbito nacional pela Emenda Constitucional de bloqueio e corte de investimento e pelas reformas que retiram direitos, tanto quanto, na elaboração de PPAs municipais, em que o elemento do trabalho aparece como elemento puramente figurativo, seja pelos recursos destinados a este setor, seja abrangência das ações programadas. Assim como no Brasil colonial e imperial, em que a falta de trabalho relegou os empobrecidos a uma desterritorialização e a uma falta de nexo valorativo e organizativo (ALENCASTRO, 1987, p. 70), situação similar se pode observar no cenário atual.

Ao contrário do que os arautos do Estado mínimo apregoam, o Estado brasileiro já se caracteriza por ser pequeno e disforme, o inverso do discurso enganoso de gigantismo estatal, que enevoa o debate e não apresenta a estrutura estatal brasileira como realmente é, como acentua SANTOS (1993, p. 103-104). KLIASS e CARDOSO JR. (2016) elucidam que o Estado brasileiro atua abaixo de sua capacidade ou potencial de intervenção, a demonstrar que a estrutura estatal brasileira tem sua atuação fundada em uma concepção liberal e que, portanto, a sua essência liberal faz com que o Estado brasileiro esteja altamente alinhado como mercado e com a acumulação capitalista. O que desfaz mais um mito relacionado ao Estado: o de que o mesmo é contra o mercado e emperra a sua ação. Na verdade, o capitalismo no Brasil, tanto quanto na maioria do mundo, depende do Estado para existir, estando tremendamente vinculado à mobilização e canalização de recursos advindos da estrutura estatal, isto é, utiliza-se recursos estatais para produzir e manter a acumulação de capitais em bases privadas (KLIASS e CARDOSO JR., 2016, p. 6).

Os referidos autores descortinam este mito de Estado grande, argumentando que o tamanho do Estado dependerá o Projeto de Nação e do desenvolvimento ansiado e pretendido. A estrutura estatal deverá, portanto, dar conta do projeto (KLIASS e CARDOSO JR., 2016, p. 2). Como as elites nacionais nunca pretenderam a democratização do Estado, tampouco desenharam um projeto inclusivo e envolvente a partir dele, as propostas e experiências que indicam outro rumo são solapadas, distorcidas e sabotadas, em favor da alimentação do discurso do gigantismo estatal.

Outra evidência constatada é a nítida identificação de que o elemento popular ainda não consegue intervir na vida política, de forma a compreender a institucionalidade estatal e seus ritos, para defender as suas posições e direitos (ALENCASTRO, 1987, p. 70). Ao aproveitar-se disso, a burocracia estatal e as elites, que a controlam, autoproclamados os verdadeiros construtores da nação, repetem na atualidade o perfil autoritário com o qual coordenam o Estado brasileiro, que pretende excluir as camadas populares do direito, da cidadania, das decisões, da participação e da construção do próprio Estado (ALENCASTRO, 1987, p. 70). Neste mesmo diapasão, SANTOS (1993) corrobora, com a compreensão de que o Estado brasileiro opera sob uma lógica privada e oligarquizante em benefício de poucos, ratificando, desta forma, a inexistência de um Estado excepcionalmente provedor (SANTOS, 1993, p. 105).

Desta forma, reflete-se nos PPAs um resquício de amordaçamento das camadas populares pelas elites (ALENCASTRO, 1987, p. 69), seja pela não participação efetiva na sua formulação, seja pela não contemplação e gozo dos seus benefícios. Fica evidente que o espaço público continua elitista (ALENCASTRO, 1987, p. 69). Dá-se continuidade a uma nova espécie de controle privado, não mais relacionado apenas aos senhores rurais em relação aos escravizados ou às populações camponesas excluídas (ALENCASTRO, 1987, p. 69), mas agora materializado no Estado, via instâncias municipais e em seus instrumentos de organização administrativo-financeira, apropriados pela burocracia estatal elitista, que produz e manobra cotidianamente estes instrumentos.

Desta maneira, a priorização do trabalho e da inclusão socioeconômica pelas municipalidades significa o enfrentamento mais próximo e localizado do problema para a sua superação. Enfrentá-lo, de forma engajada e inovadora, consiste em agir para que se reverta o desequilíbrio social, ressaltado por ALENCASTRO (1987, p. 72), e como consequência, se possibilite avançar no rumo da reversão do desequilíbrio político. Nesse sentido, a municipalidade, como esfera do Estado mais próxima do cidadão, deve superar a sonegação de conflitos, que SANTOS (1993, p.106) denuncia; e oferecer condições para que, exercendo o papel de mediador dos conflitos e assegurando o trabalho no campo dos serviços elementares de cidadania, possa suplantar parte do descrédito com a capacidade do Estado de prover bens públicos (SANTOS, 1993, p. 105-106). Desta forma, cria-se uma estrutura capaz de romper com o ainda presente estado de natureza hobbesiano, em que, conforme SANTOS (1993, p. 109), o conflito é generalizado e cada pessoa administra os seus problemas por conta própria, sem recorrer à alguma instância de decisão do Estado.

Para tanto, reforça-se que as forças vivas sociais (movimentos sociais, grupos organizados, coletivos, categorias sociais específicas, além de agentes destas economias alternativas) precisam preparar as suas lideranças para maior intervenção no Orçamento Público, mais especificamente nos Planos Plurianuais, que balizam a programação orçamentária de médio prazo. Trazem ensinamentos, nesta perspectiva, os modelos de Ciclo das políticas públicas, que propõe a busca por uma Agenda Pública, construída por Agentes Visíveis (os movimentos e coletivos) ou por Agentes Invisíveis (técnicos, acadêmicos e meios de comunicação) e de Arenas Sociais, no qual as Redes Sociais são formadas por empreendedores políticos. Nestes modelos, o convencimento do problema ou o estabelecimento de uma consciência coletiva são condições necessárias para a concretização das políticas públicas. Os agentes das economias alternativas, os trabalhadores de base familiar urbanos e outras categorias das economias não-capitalistas precisam incidir de forma mais contundente na apresentação de suas pautas e influir na correlação de forças que impulsiona o orçamento público, em principal, na escala municipal.

REFERÊNCIAS

ALENCASTRO, Luiz Felipe. O fardo dos bacharéis. São Paulo: **Revista Novos Estudos CEBRAP**, No. 19, 1987.

ANANINDEUA, Prefeitura Municipal de. **Plano Plurianual/PPA 2018-2021 do Município de Ananindeua - Desenvolvimento e Novas Conquistas. Lei Municipal No. 2.906 de 23 de Novembro de 2017**. Publicado no Diário Oficial do Município de Ananindeua em 28 de Novembro de 2017. Disponível em: < <http://www.ananindeua.pa.gov.br/transparencia/publicacoes/ppa> >.

BELÉM, Prefeitura Municipal de. **Plano Plurianual/PPA 2018-2021 do Município de Belém - Cidade para Todos. Lei Municipal No. 9.339 de 09 de Novembro de 2017**. Publicado no Diário Oficial do Município de Belém em 13 de Dezembro de 2017. Disponível em: < <http://www.belem.pa.gov.br/ppa2018/> >.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Reforma gerencial do Estado de 1995”. Rio de Janeiro: **RAP** 34(4):7-26, Jul./Ago. 2000.

CARDOSO, Ana Claudia Duarte; LIMA, José Júlio Ferreira. **Belém: Transformações na ordem urbana - Metrôpoles: Território, Coesão Social e Governança Democrática**. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2015.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática – Série Princípios, 1989.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Editora Ática – Série Princípios, 2004.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajetórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **As três economias políticas do welfare state**. São Paulo: Lua Nova, 1991.

FERNANDES, Florestan. A Sociedade de Classes sob o Capitalismo Dependente, in: **Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975, 3ª. edição.

FIORI, José Luís. **Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises**. São Paulo: IEA, 1997.

GIACOMONI, James. O Estado na Economia in: **Orçamento Público**. 13a. Ed. Ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

GIOVANNI, Geraldo di. As estruturas elementares das políticas públicas. Campinas, **Caderno de Pesquisa** No. 82, UNICAMP – NEEP, 2009. Disponível em: < <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=105472> >

GOMES. Ângela de Castro. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: o legado de Vargas. **Revista USP**, São Paulo, n.65, p. 105-119, março/maio 2005.

GRIN, José Eduardo. Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata. São Paulo: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 18, n. 63, jul./dez. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **O desemprego é o maior dos últimos anos.** Brasília, IBGE, 2018. Disponível em: <<http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/23844-desemprego-e-o-maior-dos-ultimos-sete-anos-em-13-capitais-do-pais>>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.

KERSTENETZKY, C. L. Políticas Sociais: focalização ou universalização? In: **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n4/06.pdf> >

KERSTENETZKY, Celia Lessa e KERSTENETZKY, Jaques. O Estado (de Bem-Estar Social) como ator do desenvolvimento: uma história das ideias. Rio de Janeiro: **Revista de Ciências Sociais**, vol. 58, nº3, 2015.

KLIASS, Paulo e CARDOSO JR., José Celso. **Três mitos liberais sobre o Estado brasileiro.** São Paulo: Brasil Debate, 2016.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

MARX, Karl. **O Capital – Livro I.** São Paulo: Boitempo, 2013.

MENDES, M. **Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal e Qualidade do Gasto Público.** Consultoria Legislativa do Senado Federal, Textos para discussão no. 39, fevereiro de 2008. Disponível em < <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudoslegislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentariobrasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico> >

OLIVEIRA, F. A. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil.** Hucitec: São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, M. M.; CARVALHO, C. P. A implementação de uma política educacional de combate ao fracasso escolar: percepções e ações de agentes implementadores em uma escola municipal do Rio de Janeiro. In: **Boletim de Análise Político-Institucional**, IPEA. Out/2017. Disponível em: < <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8121> >

POCHMANN, Marcio. Gasto social, o nível de emprego e a desigualdade de renda no Brasil. In: SICSÚ, J. (org.) **Arrecadação de onde vem? E gastos públicos para onde vão?** São Paulo: Boitempo, 2007.

SALVADOR, Evilásio. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? In: SICSÚ, J. (org.) **Arrecadação de onde vem? E gastos públicos para onde vão?** São Paulo: Boi tempo, 2007.

SANTOS, C. R. D. dos. **Uma análise da apropriação econômica do Espaço no/do Bairro da Cidade Nova em Ananindeua – A Cidade Nova como Centralidade da Metrópole de Belém** - Trabalho de Conclusão de Curso. Belém: Faculdade de Geografia e Cartografia – FGC, 2011.

SANTOS, Jânio L.; SERPA, Angelo. A produção espacial do comércio e dos serviços nas periferias urbanas: um estudo de caso em Salvador. **GEOUSP Espaço e Tempo** (Online), [S. l.], v. 4, n. 2, p. 45-65, 2000. DOI: 10.11606/issn.2179-0892.geousp.2000.123481. Disponível em: < <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/123481> >. Acesso em: 28 fev. 2021.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Mitologias institucionais brasileiras - Do Leviatã paralítico ao Estado de natureza. São Paulo: **Revista do IEA**, No. 7, 1993.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. Conflito distributivo e o fim da 'breve era de ouro' da economia brasileira. São Paulo: **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, n. 2, maio-ago, 2018.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre: **Sociologia**, Ano 8, No. 16 [jul/dez], p. 20-45, 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> >

TRINDADE, J. R. B. A dinâmica dos gastos estatais numa perspectiva marxista clássica. **Revista de Economia da UFPR** (V. 34, n. 4). Curitiba: Editora da UFPR, 2008.

WEISHEIMER, Nilson. Sobre a invisibilidade social das juventudes rurais. Rio de Janeiro: **Revista Desidades**, No. 1, 2013.