



V. 4, N. 7, JUL./DEZ. 2018

REVISTA  
**DIREITOS,  
TRABALHO E  
POLÍTICA SOCIAL**

POLÍTICAS SOCIAIS: TEMAS CONTEMPORÂNEOS, DILEMAS E PERSPECTIVAS

ISSN 2447-0023  
QUALIS B3



V. 4, N. 7, JUL./DEZ. 2018

**REVISTA**  
**DIREITOS,**  
**TRABALHO E**  
**POLÍTICA SOCIAL**

**POLÍTICAS SOCIAIS: TEMAS CONTEMPORÂNEOS, DILEMAS E PERSPECTIVAS**

ISSN 2447-0023  
QUALIS B3



**UFMT**

Ministério da Educação  
Universidade Federal de Mato Grosso

**Reitora**

Myrian Thereza de Moura Serra

**Vice-Reitor**

Evandro Aparecido Soares da Silva

**Coordenador da Editora Universitária**

Renilson Rosa Ribeiro

**Periódico semestral**

Publicação do Programa de Pós Graduação em Política Social - PPGPS  
e do Programa de Pós Graduação em Direito - PPGD

**Projeto aprovado na gestão 2013/2014 do PPGPS**

Ivone Maria Ferreira da Silva e Marluce Souza e Silva

**Projeto aprovado na gestão 2013/2014 do PPGDA**

Carlos Teodoro Irigaray e Patryck Ayala

**Coordenadoras do Programa de Pós Graduação em Política Social (2015/2016)**

Leana Oliveira Freitas e Imar Domingos Queiroz

**Coordenadores do Programa de Pós Graduação em Direito (2015/2016)**

Carlos Eduardo Silva e Souza e Valério de Oliveira Mazzuoli

**Editora responsável**

Marluce Souza e Silva

**Conselho Editorial Científico**

Carla Reita Leal

Imar Domingos Queiroz

Iris Maria de Oliveira

Liliane Capilé C. Novais

Renan Bernardi Kalil

Sara Graneman

Tania Maria Santana dos Santos

Valdiney Antonio de Arruda

**Pareceristas**

Leana Oliveira Freitas

Ivone Maria Ferreira

Tania Maria Santana

Bruna Irineu

Lucinéia Soares da Silva

Liliane Capilé C. Novais

Imar Domingos Queiros

Carlos Eduardo Silva e Souza

Beatriz Sorrentino



REVISTA

**DIREITOS,  
TRABALHO E  
POLÍTICA SOCIAL**

POLÍTICAS SOCIAIS: TEMAS CONTEMPORÂNEOS, DILEMAS E PERSPECTIVAS

ISSN 2447-0023

QUALIS B3

© Marluce Souza e Silva (Editora), 2018.

A reprodução não autorizada dessa publicação por qualquer meio, seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

#### **Dados Internacionais de Catalogação na Fonte**

---

R454 Revista direitos, trabalho e política social [recurso eletrônico] /  
Universidade Federal de Mato Grosso ; editora Marluce Souza  
e Silva. – Vol. 4, n. 7 (jul./dez. 2018)- . – Cuiabá : UFMT,  
2015-.  
218 p. ; 23 cm.

Semestral.  
Publicação dos Programas de Pós-Graduação em Política  
Social (PPGPS) e Pós-Graduação em Direito (PPGD).

ISSN 2447-0023

1. Política social. 2. Direito agroambiental. 3. Trabalhador –  
Proteção social. I. Universidade Federal de Mato Grosso. II. Silva,  
Marluce Souza e.

CDU 304.4:[349.42:349.6](051)

---

Ficha Catalográfica elaborada pelo Bibliotecário Jordan Antonio de Souza - CRB1/2099

#### **Publicação**

Programa de Pós-Graduação em Política Social - PPGPS  
Programa de Pós-Graduação em Direito - PPGD

#### **Fotografia de capa e contra capa**

fredcardoso / Adobe Stock

#### **Capa, projeto gráfico e diagramação**

Téo de Miranda, Editora Sustentável

#### **Editoração eletrônica**

Téo de Miranda, Editora Sustentável

#### **Organização de materiais**

Patrícia Rosalina da Silva



# SUMÁRIO

EDITORIAL .....07

REFLETINDO A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DAS  
UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS..... 11  
Marilza de Fátima Souza

MIGRAÇÃO E O TRABALHO  
ESCRAVO CONTEMPORÂNEO ..... 28  
Débhora Renata Nunes Rodrigues

O DESAFIO DA GESTÃO SOCIAL FRENTE  
AO AVANÇO NEOLIBERAL ..... 50  
Ester Taube Toretta

A CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL E O ESTADO EM  
FALÊNCIA: DETERMINAÇÕES À CLASSE TRABALHADORA ...68  
Maria Salete Ribeiro

SAÚDE COMO DIREITO: APARATOS LEGAIS E ESTRUTURA DA  
ATENÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL DE MATO GROSSO ..... 96  
Weslen Santana Padilha  
Reni Aparecida Barsaglini

COTAS NO ENSINO SUPERIOR: PRIVILÉGIO OU DIREITO .....122  
Keyla Cristina da Silva Leoncio  
Erivã Garcia Velasco

A CONSTRUÇÃO DO RACISMO INSTITUCIONAL SISTÊMICO  
E SEU REFLEXO NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA:  
UMA ABORDAGEM SOCIOLÓGICA.....141  
Renata Almeida Danin

“SECURITIZAÇÃO DE CRÉDITOS”: DESVIO DE ARRECADAÇÃO  
E GERAÇÃO DE DÍVIDA PÚBLICA ILEGAL ..... 165  
Maria Lucia Fattorelli  
José Menezes Gomes

ACUMULAÇÃO CAPITALISTA: SISTEMA DESMASCARADO  
POR MARX HÁ QUASE 180 ANOS .....200  
Alex Rodrigues Teixeira

## EDITORIAL

A revista “Direitos, Trabalho e Política Social” em seu sétimo número traz o tema Políticas Sociais: temas contemporâneos, dilemas e perspectivas. Apresenta um conjunto de nove artigos que discutem aspectos relacionados ao eixo da Política Social, do Direito do Trabalho e dos Direitos dos Trabalhadores.

As temáticas desenvolvidas pelos autores estão sintonizadas com os debates que vem conformando a realidade atual e que interpelam cotidianamente os profissionais e exige posicionamentos e propostas voltadas para a construção de uma nova sociabilidade. Expressam também a natureza contraditória da Política social em suas potencialidades e limites diante da dinâmica da relação Estado e sociedade na contemporaneidade, que é marcada pela crise do capitalismo, que atinge todas as áreas da vida humana e coloca em risco os direitos e garantias conquistados pela classe trabalhadora no seu processo de lutas e a distância da perspectiva de políticas sociais universais.

Assim, espera-se que os artigos aqui apresentados, provenientes de estudos e pesquisas desenvolvidos pelos autores, venham contribuir com o debate sobre a realidade social nas suas múltiplas expressões e que possa ser socializado.

Marilza de Fátima Souza apresenta reflexões importantes sobre as políticas públicas enquanto direitos sociais que deveriam ser ofertados pelo Estado. O foco é na política de educação, mais especificamente nas Universidades Públicas Federais, instituições de importância fundamental para o país e para a sociedade que têm atravessado um momento crítico e se encontram em meio a uma crise que não é





nova, mas que é fruto da organização estrutural, política e econômica vivenciada pelo país no contexto da globalização.

Déborah Renata Nunes Rodrigues apresenta uma discussão atual e eloquente sobre a migração e o trabalho escravo contemporâneo. Aborda a intrínseca relação entre dignidade humana e trabalho decente, antítese do trabalho em condição análoga a de escravo, e, chama à atenção para o fato de que os imigrantes irregulares são mais suscetíveis a uma relação de trabalho marcada pela escravidão contemporânea.

Ester Taube Toretta apresenta o diálogo com autores que discutem política social e gestão social, e expõe reflexões sobre o modelo de gestão gerencial na gestão social pública, em um contexto marcado pelos avanços do ideário neoliberal que tem profundos impactos no Estado e nas políticas sociais.

Maria Salete Ribeiro apresenta, a partir das teses do filósofo István Mészáros, reflexões sobre a “Crise Estrutural do Capital e o Estado em Falência”, destacando as consequências àqueles que vivem da venda de sua força de trabalho e são, cada vez mais explorados para sustentar o capital, em sua incessante busca de lucros. Conforme a autora, para decifrar essas contradições e determinações históricas que ameaçam a sobrevivência da humanidade a teoria social de Marx é a base à crítica radical às organizações societárias assentadas na propriedade privada dos meios de produção.

Weslen Santana Padilha e Reni Aparecida Barsaglini apresentam a discussão sobre atenção à saúde como direito das pessoas privadas de liberdade em Mato Grosso, e discorrem sobre os aparatos legais, nos quais essa atenção se ampara. A conclusão é a atenção à saúde, apesar de contar com avançado aparato jurídico-legal nacio-



nal como a implantação de equipes multiprofissionais, não se efetiva nos limites da prisão.

Keyla Cristina da Silva Leoncio e Erivã Garcia Velasco apresentam a discussão sobre a implementação da Lei 12.711/2012 Lei de Cotas, que institui legalmente a entrada de estudantes vindos da escola pública pobres, pretos, pardos e indígenas no ensino superior. Para subsidiar a discussão, recorreram a dados do Instituto de Educação Anísio Teixeira – INEP na construção do padrão de aprendizagem oferecido nas redes públicas e privadas. E, a partir desses dados, analisam o aproveitamento dos ingressantes cotistas e não cotistas na Universidade Federal de Mato Grosso no período de 2013 a 2016.

Renata Almeida Danin apresenta um panorama básico dos pilares de sustentação do Racismo Institucional. A partir de revisão bibliográfica de seus principais expoentes analisa dados secundários que refletem o Racismo Institucional e sua configuração na ação policial e na lógica do sistema prisional, esclarecendo as possíveis razões das desigualdades sociais entre categorias étnico-raciais.

Maria Lucia Fattorelli e José Menezes Gomes apresentam instigante discussão sobre a Introdução, no Brasil, do modelo de securitização de créditos que está sendo apresentado como um mecanismo que irá aumentar a cobrança de créditos “podres” e “incobrável” e que gerará benefícios para os diferentes organismos públicos (federais, estaduais). Destacam a semelhança desse processo com aquele que ocorreu na Grécia, mostram as experiências já realizadas no Brasil e sua conexão com a aprovação da Emenda Constitucional 95 que congelou por 20 anos os gastos primários. Analisam as flagrantes ilegalidades e suas incidências nos Orçamentos Públicos e concluem que essa iniciativa desvaloriza a Constituição Federal



apartando-se de todas as leis que regulam as leis de finanças públicas em nosso país e sacrifica as políticas sociais.

Alex Rodrigues Teixeira apresenta uma reflexão sobre o processo de produção e reprodução da força de trabalho e a evolução da acumulação capitalista, com conseqüente centralização do capital em detrimento da qualidade de vida dos trabalhadores. Enfatiza a opressão da classe trabalhadora e reafirma a necessidade de que a luta dos trabalhadores brasileiros seja revigorada.

**Tânia Maria Santana dos Santos**



# REFLETINDO A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS FEDERAIS

Marilza de Fátima Souza<sup>1</sup>

**Resumo:** No Brasil, a educação, a saúde, o meio ambiente, a água, constituem políticas públicas consideradas como direitos universais de todos os brasileiros, e, apesar de não serem totalmente ofertadas ou geridas pelo Estado, segundo Rodrigues (2013, p. 18), *[...] é o Estado que detém o poder e a autoridade para fazer valer num território delimitado, as políticas que se processam de diversos interesses, necessidades e demandas da sociedade.* A política pública da qual trataremos aqui será a educacional, com ênfase no ensino universitário. É um texto produzido a partir de pesquisa bibliográfica e estará sustentando a primeira seção da minha dissertação de mestrado em Política Social.

**Palavras-chave:** Política pública; Universidade; Educação Superior.

## REFLECTING THE EDUCATIONAL POLICY OF THE PUBLIC FEDERAL UNIVERSITIES

**Abstract:** In Brazil, The Education, Health, Environment, Water, are part of Public Policies considered universal rights of all Brazilian, and, despite they are not totally offered or managed by the State, according to Rodrigues (2013, p. 18), *[...] it is the State who has the power and the authority to enforce in a delimited territory, the policies about varied interests, needs and demands of the society.* The Public Policy of which we discuss here will be the educational one, emphasizing the academic teach. We produced the text parting from a bibliographic research that is sustaining the first section of my Dissertation of the Social Policy Master course.

**Keywords:** Public Policy; University; Superior Education.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Política Social pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)



## Introdução

Consideramos que a Constituição de 1988 logrou ganhos significativos na afirmação de direitos econômicos, políticos, sociais e a educação como um direito subjetivo. Contudo, a nova ordem da mundialização do capital conduziu a construção do governo de FHC nos termos da doutrina dos organismos internacionais e da cartilha do Consenso de Washington, levando a reformas que alteraram profundamente a estrutura do Estado brasileiro.

O ajustamento do país à cartilha neoliberal e às leis do mercado globalizado tratou de efetivar políticas de desregulamentação de direitos, à descentralização de responsabilidades e a processos de privatização do patrimônio público.

Para Frigotto (2005, p. 233), o governo FHC, através do Ministério da Educação, ao adotar as teses do neoliberalismo através dos convênios com o Banco Mundial, como pensamento educacional do Estado brasileiro, trouxe as mais graves e profundas consequências para a educação, pois o desmonte da esfera pública proporcionou a privatização do pensamento pedagógico, consubstanciado em parâmetros, diretrizes e avaliações, disfarçados numa linguagem ultramoderna, onde a concepção produtivista e empresarial da competência e da competitividade são regras básicas do mercado de trabalho que assegure ao indivíduo a empregabilidade.

Assim, a função social da escola tem sido distorcida, ao invés de fortalecer as perspectivas ético-políticas, que afirmam a responsabilidade social, coletiva e a solidariedade, tem reforçado uma ética individualista, privatista e consumista, objetivando formar um cidadão mínimo, passivo e que se sujeita a uma cidadania e democracia mínimas.



## A política pública de educação superior

Resgatando a história do ensino superior a partir de Cunha (2000), no Brasil - diferentemente das colônias espanholas, que tiveram suas universidades fundadas desde o século XVI – somente três séculos depois (início do século XIX), surgiram as primeiras iniciativas em relação ao ensino superior. No período colonial, Portugal não só desincentivou, como também proibiu a criação de universidades, pois temia-se que [...] *estudos universitários operassem como coadjuvantes de movimentos independentistas, especialmente a partir do século XVIII, quando o potencial revolucionário do Iluminismo fez-se sentir em vários pontos da América*. Cunha (2000, p. 152).

Assim, os primeiros cursos superiores no Brasil foram oferecidos pelos jesuítas, na Bahia, a partir de 1550, sendo eles Filosofia e Teologia.

Em 1808, com a transferência da sede do reino português para a colônia, gerou-se a necessidade de modificar o ensino superior, ou melhor, de fundar o ensino superior, para formação de profissionais que atendessem às necessidades, sob as condições do surgimento de um Estado nacional. A partir de então, o ensino superior deixou de ser apenas clerical e tornou-se todo estatal, permanecendo assim até a proclamação da República (1889). Nesse período, foram criadas, primeiramente, as cátedras isoladas, depois as escolas, academias e faculdades, na Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo, com a tríade que por muito tempo dominaram o ensino superior no país: Medicina, Engenharia e Direito. Vale dizer que esse não foi um processo imediato, pois no início [...] *eram unidades de ensino de extrema simplicidade, consistindo num professor que com seus próprios meios ensinava seus alunos em locais improvisados*. Cunha (2000, p. 154).



Com a República, ocorreram várias transformações institucionais e econômicas, novas demandas entraram em cena aumentando a procura pela educação secundária e superior. A disputa pelo ingresso ao ensino superior se tornou intensa, bem como a luta de liberais e positivistas pelo ensino livre e contra os privilégios ocupacionais conferidos pelos diplomas escolares. Em resposta a essa pressão, a reforma educacional de 1891 possibilitou a criação de instituições estaduais e particulares.

Até 1910, foram criadas 27 escolas superiores, resultando numa grande expansão do ensino superior, ao passo que também crescia a resistência a esse processo, haja vista o sistema educacional representar - enquanto fonte fornecedora de diplomas, garantidores dos cargos de maior remuneração, prestígio e poder - um instrumento de discriminação social, eficaz e aceito como legítimo. Desta forma, configura-se um campo onde as pressões se tornaram diversas, pela abolição dos privilégios dos diplomas, pela liberação do ensino para aumentar a oferta, ao tempo em que já se questionava também a qualidade da educação.

Portanto, depreende-se que o ensino superior no Brasil, desde o princípio, foi manipulado e utilizado como instrumento de dominação, poder e garantia de privilégios, primeiramente em defesa dos interesses da Coroa Portuguesa, depois do Estado em formação e da burguesia, não importando a estruturação de um sistema universitário que atendes-se às reais necessidades do país. De acordo com Brito (1999, p. 25):

Antes mesmo de sua criação tardia como universidade, a educação superior inseriu-se no projeto político de construção da ordem burguesa aliando, ao mesmo tempo, a ideia de investigação da verdade e da formação de profissionais.



[...]

As escolas de ensino superior até 1930 orientaram-se para formar profissionais liberais (médicos, advogados, engenheiros civis e militares, farmacêuticos, dentistas).

Diante da necessidade de prover certos tipos de profissionais e atender a demandas do aparelho burocrático, a educação superior se expande e se articula com as prioridades políticas governamentais.

Buarque (2014, p. 135), também afirma que: *Cem anos depois da Independência e 33 anos depois da Proclamação da República, o Brasil ainda não possuía uma universidade. E ela só foi criada tardiamente para atender às conveniências do momento.*

É, nesse clima de profundo descompasso em relação aos outros países (três séculos de atraso se comparado aos do continente sul-americano), de centralização político-administrativa e ideológica, que tardiamente, no início do século XX, foram criadas as primeiras universidades no país. Sendo, de acordo com Cunha (2000, p. 162-163), a do Rio de Janeiro a primeira a assumir o status de universidade duradouramente, criada em 1920<sup>2</sup>, a partir da reunião das faculdades de Medicina, de Engenharia e de Direito. Contudo, o autor ressalta que [...] *a instituição universitária nascente foi bastante débil.*

Contemporâneo ao processo de criação das universidades, iniciaram-se as tentativas de reformas (1911, 1915, 1925) com vistas à autonomia das instituições, conter os privilégios<sup>3</sup>, organizar e normatizar o ensino superior no país. Foram instituídos os exames vestibulares para seleção de candidatos e a fixação do número de vagas anual, tendo em vista a elevação contínua da demanda, e o

---

<sup>2</sup> Outros autores consideram a criação da Universidade do Rio de Janeiro em 1922.

<sup>3</sup> Trata-se, principalmente, do privilégio de estudantes do Colégio Pedro II, que tinham acesso direto ao ensino superior.





fato de até então, todos os estudantes que fossem aprovados teriam direito à matrícula. Tais mecanismos, seja como medida de contenção da expansão ou como forma de selecionar o nível dos candidatos, contribuíram para a intensificação do caráter seletivo e discriminatório do acesso ao ensino superior, frente a um direito que deveria ser de todos.

Vale pontuar ainda que, a gênese da mercantilização do ensino superior encontrou terreno fértil desde os seus primórdios com a liberação de instituições particulares a partir da República (Reforma de 1891) e com a fixação do número de vagas anual para ingresso (Reforma de 1925).

No período seguinte (década de 1930), não se foge às regras, dado ao caráter antidemocrático do primeiro governo de Vargas, as instituições de ensino superior são subordinadas ao poder executivo, cujo cenário é de centralização burocrática e ausência de autonomia. De acordo com Brito (1999, p. 27), as políticas educacionais dos anos 30 são direcionadas para se ajustarem às exigências da construção de uma ordem capitalista, iniciando a estruturação de um sistema educacional que respondesse às demandas produtivas e ao sistema político.

Em 1931, por meio do Decreto 19.851, foi criado o Estatuto das Universidades Brasileiras (em vigor até 1961), que estabeleceu os padrões de organização para as instituições de ensino superior em todo o país, universitárias e não universitárias, públicas e particulares.

Vale destacar o caráter extremamente autoritário e seletivo deste documento, donde uma das exigências para ingresso ao ensino superior, era uma “prova de idoneidade moral”.



A admissão aos institutos de ensino superior continuaria dependente de aprovação nos exames vestibulares, além da apresentação, pelos candidatos, de certificado de conclusão do curso secundário e de prova de idoneidade moral. Cunha (2000, p. 167).

A primeira organização e manifestação contrária à forma autoritária e centralizadora de conduzir o ensino superior no país se deu em 1938, com a criação da União Nacional dos Estudantes (UNE) e de seu estatuto. A nova instituição levantou a proposta de um projeto de política educacional que em nada coincidia com o da política autoritária de Vargas, nos moldes do Estatuto de 1931. Dada à conjuntura do momento, não houve condições para aprovação dessa proposta reformista, mas abriu caminho para uma crítica mais contundente que viria nos anos 60, juntamente com outros protagonistas.

Segundo Buarque (2014, p. 136),

Entre 1935 e 1964, a universidade brasileira cresceu, embora lhe faltasse o vigor necessário para o salto de que o país tanto precisava. Cinquenta anos depois de criada a primeira universidade, o número de alunos, em 1970, era de apenas 283 mil, para um país com 70 milhões de habitantes.

Novas medidas foram implementadas com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024, de 1961, que instituiu o processo de federalização - reunião de faculdades estaduais e privadas em universidades - o qual foi responsável pelo aumento da oferta pública de ensino superior gratuito no país.

Contudo, Oliven (2002, p. 38), ressalta que, depois de 14 anos de tramitação no Congresso Nacional, a Lei 4.024/61 reforçou o modelo tradicional de instituições de ensino superior no país, permanecendo as cátedras vitalícias, as faculdades isoladas e a universidade composta



por simples justaposição de escolas profissionais, com foco no ensino, sem a valorização da pesquisa e fortalecendo a centralização.

Nessas circunstâncias, a década de 1960 representa um período conflituoso e de radicalização ideológica sobre a universidade. Sob o protagonismo do movimento estudantil, greves e protestos dos estudantes simbolizam a decepção com a nova LDB e reivindicam uma reforma que tenha em primeiro plano a autonomia universitária, a ampliação de vagas e a democratização interna das instituições, visando superar a manipulação do poder pelas cúpulas, de caráter colonial/patrimonialista, que se fazia presente na direção das universidades.

O movimento estudantil se expandiu, atingindo uma diversidade de reivindicações e de opiniões, e, à medida que foi crescendo, as concepções foram se tornando cada vez mais distintas. A fragmentação resultou que, após o golpe militar de 1964, a proposta por eles apresentada, transformou-se apenas em apoio para a modernização conservadora do ensino superior posta em prática pelos governos militares.

De acordo com Buarque (2014, p. 136), *em 1964, a universidade brasileira foi paradoxalmente destruída e, ao mesmo tempo, fundada. Destruída pela aposentadoria forçada de centenas de professores, exilados ou expulsos pela ditadura recém-instalada, que pôs fim também à liberdade de cátedra. Segundo o autor, com base no modelo norte-americano, tentou-se criar um sistema universitário nacionalmente integrado e com uma estrutura mais moderna. Assim, a moderna universidade brasileira é filha do regime militar e da tecnocracia norte-americana. Sob esse patrocínio e essa tutela, entre 1964 e 1985, conseguiu dar um salto quantitativo e qualitativo, embora dependente e controlada.*



Apesar da grande repressão e do regime ditatorial vivenciado, vários autores dividem a opinião de que foi nesse período, ou seja, com a reforma empreendida em 1968 pelo regime militar, através da Lei 5.540, que o processo tardio de formação da universidade brasileira recebeu o maior impulso, elevando-se as condições para a efetiva criação da instituição universitária no Brasil.

A Lei 5.540/68, também conhecida como Lei da Reforma Universitária, determinou que a universidade fosse, por excelência, o modelo de organização do ensino superior. Contudo, feições privatistas foram assumidas pelo Conselho Federal de Educação, frente a afinidades políticas entre governos militares e dirigentes de instituições privadas, favorecendo o crescimento dessas instituições e contrariando a legislação recém promulgada. Mais uma vez, se legitima a correlação de forças e a disputa entre o público e o privado no âmbito da educação superior, privilegiando e impulsionando a ação de grupos privatistas e a mercantilização da educação superior no país.

Dentre os processos desencadeados a partir da reforma universitária de 1968, os programas de pós-graduação foram os que mais se destacaram e contribuíram para o avanço da universidade como um todo. Cunha (2000, p. 184), classifica como uma experiência ambiciosa e bem-sucedida, por sua efetividade, amplitude e legitimidade, que mesmo nos anos 90, seguiu avançando como segmento do ensino superior e como aparato de pesquisa.

Outro aspecto importante citado pelo autor, é que a Lei 5.540/68 determinou a indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa, cuja interpretação implica que todo professor deveria ensinar e pesquisar, os programas de incentivo ao regime integral e de dedicação exclusiva, bem como vantagens salariais aos que tivessem



projetos de pesquisa, contribuíram para que mais tarde, viessem a ser exigências para os ingressantes. Assim, a articulação da pós-graduação e da pesquisa junto à carreira docente, culminou em mudança qualitativa no magistério das universidades de um modo geral.

Ao final do regime militar (década de 1980), a universidade desempenhou importante papel no movimento pela redemocratização do país, sendo protagonista ativa e ao mesmo tempo beneficiária desse processo. As entidades estudantis recuperaram seus espaços, professores e técnicos administrativos criaram suas próprias entidades sindicais e desenvolveram uma atuação política sem precedentes.

Na década de 1990, uma intensa reforma no campo educacional é empreendida pelo governo federal. Um novo modelo universitário irá se configurar com base em dois marcos legais: a Constituição de 1988 e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996.

Conforme já mencionado anteriormente, a adesão do país à agenda neoliberal levou os governos a implementarem reformas que alteraram profundamente as políticas públicas no país. Além disso, fazia parte da agenda do então candidato Fernando Henrique, uma verdadeira revolução administrativa na Educação Superior, cujo propósito era induzir a sua modernização, com vistas a *racionalizar, sobretudo nas IES públicas, a gestão interna, o uso de recursos, a capacidade ociosa e, fundamentalmente, flexibilizar a criação de alternativas de cooperação e formação de parcerias no âmbito da sociedade civil*. Shiroma (2011, p. 78).

Assim, a investida contra o caráter público da universidade, iniciada desde o regime militar, encontrou o impulso e o reforço até



então nunca vistos. Antes e depois da LDBEN, uma série de leis, medidas provisórias, decretos, portarias e resoluções passaram a redefinir os rumos do ensino superior no país. Os objetivos da reforma universitária, de acordo com o então Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, seriam três: a avaliação, a autonomia e a melhoria do ensino, os quais teriam como função o fortalecimento da função avaliadora do Estado (a avaliação); a autonomia como “liberdade com responsabilidade” devendo propiciar a eficiência gerencial e um maior nível de responsabilidade social do sistema; e a melhoria da qualidade de ensino, que seria alcançada por meio de alterações na gestão administrativa e na capacitação de recursos humanos, bem como pela renovação de equipamentos.

Segundo Shiroma (2011), a LDBEN e a extensa legislação complementar vieram ao encontro das expectativas reformistas do governo, imprimindo, dentre os vários aspectos controversos da reforma, muitas alterações, dentre elas, o vestibular deixou de ser a única alternativa de ingresso aos cursos de graduação, flexibilização na estrutura e funcionamento dos cursos superiores, mudanças no princípio de participação democrática na gestão das IES públicas, flexibilização do próprio sistemas de ensino superior, possibilitando o credenciamento de cinco tipos de IES (universidades, centro de educação superior, institutos, faculdades e escolas superiores). No que diz respeito à autonomia, o art. 53 da LDBEN faculta às universidades ampla elasticidade em sua organização interna, tais como:

Criação de cursos, fixação de currículos, assinatura de contratos e convênios, execução de planos de investimento, administração de rendimentos, recebimento de subvenções, entre outros, tudo está previsto. Faculta às universidades, públicas inclusive, implementar cursos pagos, vender



serviços, firmar convênios com setores privados, além de outras providências lucrativas. Paralelamente à concessão de tão extensa autonomia, no entanto, o Estado mantém o controle dessas organizações por meio de credenciamento de cursos, diretrizes curriculares e avaliação permanente dos cursos de graduação e pós-graduação. Shiroma (2011, p. 79).

A autora salienta ainda sobre a forte pressão das reformas sobre as universidades públicas, com a crescente exigência de expansão de matrículas, criação de cursos noturnos, ao mesmo tempo em que proíbe concursos públicos para contratação de servidores, congela salários, já reduzidos a índices aviltantes, estimula aposentadorias precoces, força a ampliação da carga didática em detrimento da pesquisa, dentre outras formas de precarização.

Trata-se das reformas do Estado frente às políticas neoliberais, cuja proposta é “enxugar” ou encolher o Estado, a fim de garantir a acumulação e a reprodução do capital e da força de trabalho. Nesse processo, o fundo público vem sendo cada vez mais apropriado pelo capital em detrimento de financiamento dos bens e serviços públicos, em outras palavras, quanto mais o fundo público se destina a alimentar as crises do capital, menos políticas públicas serão implementadas pelo Estado, inclusive na educação superior pública.

De acordo com Chauí (2001, p. 181-182), no que diz respeito à universidade pública, a Reforma do Estado iniciada na década de 1990 transforma a educação de direito em serviço, percebendo a universidade como prestadora de serviços e conferindo um sentido bastante determinado à ideia de autonomia universitária,

A autonomia significa, portanto, gerenciamento empresarial da instituição e prevê que, para cumprir as metas e alcançar os indicadores impostos pelo contrato de gestão, a universidade tem “autonomia” para “captar



recursos” de outras fontes, fazendo parcerias com as empresas privadas. Chauí (2001, p. 183).

Em contraposição, a autora adverte que as bandeiras de lutas das universidades públicas, desde a Ditadura Militar, foram pela autonomia no sentido que a própria palavra indica, ou seja, de ser autor da norma, da regra e da lei, autonomia no sentido sociopolítico e como marca própria de uma instituição social, que possuía seu princípio de ação e de regulação.

Contudo, esse sentido tem sido metamorfoseado pelo MEC e pelo Estado, quando transformam a universidade pública em uma organização gerencial, vinculada a um contrato de gestão que estabelece indicadores e cumprimento de metas. Há uma descaracterização da autonomia universitária mensurada pela flexibilização e por medidas de controle, como é o caso das avaliações, e por critérios de produção e qualidade que desqualificam o seu caráter institucional e a define mais como uma organização social.

Nesse sentido, Chauí (2001, p. 184-185), adverte que desde o seu surgimento (sec. XVIII europeu), a universidade sempre foi uma instituição social, que a partir da ação social, obteve sua legitimidade e reconhecimento público que lhe confere autonomia perante as outras instituições, com fundamento no saber e no conhecimento em face da religião e do Estado. Portanto, a ideia de universidade moderna está atrelada à ideia de formação, reflexão, criação e crítica, bem como enquanto instituição social, é inseparável da ideia de democracia e de democratização do saber.

Conquanto, percebe-se que a autonomia das universidades públicas federais tem sido cada vez mais relativa e limitada, o que nos leva a crer que esta tem sido utilizada como um elemento estra-





tégico por parte do Estado, que conduza progressivamente à auto-gestão e à auto-sustentação das instituições, reforçando o caminho da privatização do ensino superior público e colocando-o a serviço dos interesses do capital.

## Conclusão

É correto afirmar que no Brasil, o ensino superior, enquanto instituição pública de ensino, foi desenvolvido tardiamente se comparado aos outros países do continente sul-americano (três séculos depois). Somente no início do século XX foram criadas as primeiras universidades brasileiras. Não obstante, desde o princípio, a educação superior foi utilizada como instrumento de dominação, poder e garantia de privilégios, primeiramente em defesa dos interesses da Coroa Portuguesa, depois do Estado em formação e da burguesia, não importando a estruturação de um sistema universitário que atendesse às reais necessidades do país.

Diante da precariedade, da manipulação e da centralização da nascente instituição universitária brasileira, várias tentativas de reformas intencionaram organizar e normatizar o ensino superior no país, contudo, os mecanismos utilizados contribuíram para a intensificação do caráter seletivo e discriminatório do acesso ao ensino superior, frente a um direito que deveria ser de todos. Além disso, a falta de interesse e de investimento de recursos para essa “área da educação” favoreceu a sua mercantilização desde os primórdios, haja vista a liberação de instituições particulares a partir da República (Reforma de 1891).

É consenso entre os autores pesquisados que, apesar do caráter repressor e ditatorial vivenciado, foi no período da ditadura mili-



tar que a universidade pública brasileira recebeu maior impulso, elevando-se as condições para sua efetiva criação. Esse processo se deu através da Reforma Universitária empreendida pela Lei 5.540/68, cujas medidas foram determinantes para pôr fim à liberdade de cátedras e a implementação de uma estrutura mais moderna, baseada no modelo universitário norte-americano. Porém, na prática, foram mantidas as condições que favoreceram o crescimento das instituições privadas de ensino, ou seja, o Estado mais uma vez se absteve de tomar para si essa responsabilidade.

Ao final do regime militar (década de 1980), a universidade desempenhou importante papel no movimento pela redemocratização do país. Na década seguinte, dois marcos legais – A Constituição de 1988 e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996) – requerem uma intensa reforma educacional. Porém, a adesão do país à agenda neoliberal conduziu a alterações profundas nas políticas sociais. Com a Reforma Gerencial do Estado iniciada na década de 1990, a universidade passou a ser alvo de uma “modernização” baseada na racionalização e na flexibilização que se contrapõe ao caráter público institucional e social conquistado desde o seu surgimento. Assim, a autonomia universitária vem sendo distorcida e utilizada como elemento estratégico para conduzir à auto-sustentação das instituições, alternativa tão almejada pelos governos que defendem a qualquer preço a privatização das universidades públicas federais.

Somando-se a isso o agravante fato da apropriação do fundo público pelo capital, onde o Estado tem se colocado muito mais disponível em defesa dos interesses capitalistas do que a serviço dos seus cidadãos, como tem ocorrido no caso do financiamento do en-



sino superior público, com sucessivas restrições nos orçamentos das universidades públicas federais, infere-se ter pela frente muitos desafios a serem enfrentados.

## Referências

BRITO, Vera Lucia Alves de. Autonomia universitária: luta histórica. In: DOURADO, Luiz Fernandes; CATANI, Afrânio Mendes (org.). *Universidade Pública: políticas e identidade institucional*. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999, p. 25,27. (Coleção polêmicas do nosso tempo; vol. 70).

BUARQUE, Cristovam. *A universidade na encruzilhada*. São Paulo: Editora Unesp, 2014, p. 135,136.

CHAUÍ, Marilena de Souza. *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Editora UNESP, 2001. p. 181-185.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino superior e universidade no Brasil. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira, et al. (org.). *500 anos de educação no Brasil*. 2. Ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000, p. 152-184.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Escola pública brasileira na atualidade: lições da história. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Demerval; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (orgs.). *A escola pública no Brasil: história e historiografia*. Campinas, SP: Autores Associados: Histedbr, 2005. p. 233. (Coleção Memória da Educação).

OLIVEN, Arabela Campos. Histórico da educação superior no Brasil. In: SOARES, Maria Susana Arrosa, et al. (org.). *A educação superior no Brasil*. Brasília: Capes, 2002. p. 38.



RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2013. (Folha Explica) p. 18.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. 4. ed., Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. p. 78, 79.



# MIGRAÇÃO E O TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO

Débhora Renata Nunes Rodrigues<sup>1</sup>

**Resumo:** O trabalho escravo contemporâneo tem como vítima grupos considerados vulneráveis, como o de imigrantes irregulares. Assim, este artigo tem o objetivo de apresentar algumas bases normativas e conceituais relacionadas a tutela do trabalhador, ação que se justifica pela necessidade de analisar se o ordenamento jurídico pode contribuir para o combate do crime supracitado. Para tanto, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental e do método dedutivo, pois abordou a intrínseca relação entre a dignidade humana e trabalho decente, de modo a apresentar este como a antítese do trabalho em condição análoga à de escravo, bem como que os imigrantes irregulares são mais suscetíveis a uma relação de trabalho marcada pela escravidão contemporânea, analisando-se ainda tal situação no plano normativo brasileiro, o que possibilitou concluir que neste há um cenário favorável ao grupo em destaque.

**Palavras-chave:** Trabalho Decente; Trabalho em condição análoga à de escravo; Lei de Migração.

## MIGRATION AND LABOR SLAVE CONTEMPORARY

**Abstract:** Contemporary slave labor has as its victims groups considered vulnerable, such as irregular immigrants. Thus, this article had the objective of presenting some normative and conceptual bases related to the guardianship of the worker, an action

---

<sup>1</sup> Mestranda do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Advogada. Membro do Grupo de Pesquisa “O trabalho decente e meio ambiente do trabalho equilibrado”. Graduada em direito pela Universidade Federal de Mato Grosso. E-mail: debhorarenato@hotmail.com



that is justified by the need to analyze if the legal system can contribute to the fight against the above-mentioned crime. In order to do so, it was used the bibliographical and documentary research and the deductive method, since the intrinsic relation between human dignity and decent work was approached, in order to present this as the antithesis of the work in a condition analogous to the one of slave, as well as that irregular immigrants are more susceptible to a labor relationship marked by contemporary slavery, and this situation is analyzed in the Brazilian normative level, which has made it possible to conclude that there is a favorable scenario for this group.

**Keywords:** Decent Work; Work in a condition analogous to slavery; Law of Migration.

## Introdução

A escravidão, em todas as suas formas, configura afronta a direitos humanos, bem como a direitos fundamentais consagrados na Carta Magna (BRASIL, 1988), tendo em vista que atinge diretamente a dignidade da pessoa humana. Assim, tanto no âmbito nacional quanto internacional há vedação a referida prática que coisifica o ser humano, a qual está fortemente presente nas relações de trabalho, principalmente, quando esta envolve grupos vulneráveis, como o de imigrante em situação migratória irregular.

Por esta razão, primeiramente, se faz imprescindível discorrer acerca da relação da dignidade humana com o trabalho decente, ou seja, da interdependência destes, para demonstrar, após, que o avesso dos mesmos é o trabalho em condição análoga à de escravo, crime este que representa o desrespeito àqueles, uma vez que decorre da inobservância dos direitos mínimos do trabalhador.



Com isso, tendo em vista que o crime supracitado possui expressa previsão no Código Penal brasileiro, posteriormente realizar-se-á a análise da alteração legal sofrida pelo seu artigo 149 e, assim, a abordagem relacionada ao bem jurídico tutelado pelo mencionado dispositivo legal.

Posto isto, considerando-se que o referido crime tem como vítimas pessoas em situação de vulnerabilidade social, o estudo se delimitará a versar sobre a exposição dos trabalhadores em situação migratória irregular àquele, bem como acerca do papel dos países “receptores” na questão em voga, tendo em vista que dependendo da política migratória adotada por determinado Estado a questão explanada pode ser agravada ou atenuada. Isso possibilitará uma análise sob o prisma da legislação brasileira, especialmente no que concerne as inovações advindas da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 - Lei de Migração.

Desse modo, este trabalho busca apresentar as bases conceituais e normativas do trabalho decente e da vedação ao trabalho em condição análoga à de escravo e ainda discorrer sobre a hipervulnerabilidade dos imigrantes irregulares a este crime, de modo a demonstrar a importância e o impacto do modelo de ordenamento jurídico adotado em um país, principalmente no que concerne a sua política de migração.

Assim, para discorrer sobre o assunto em tela, utilizar-se-á a pesquisa bibliográfica e documental, bem como o método dedutivo, visto que será averiguada, inicialmente, a perspectiva do trabalho decente, para, posteriormente, analisar-se o trabalho em condição análoga à de escravo, com ênfase aos casos que envolvem imigrantes em situação migratória irregular.



## 1 Dignidade humana e trabalho decente

No século XVIII, o movimento iluminista ao defender o uso da razão como instrumento provocou uma revolução no conceito de dignidade da pessoa humana.

Kant (2007, p. 77), influenciado pelo referido movimento, discorreu que:

No reino dos fins tudo tem ou um **preço** ou uma **dignidade**. Quando uma coisa tem um preço, pode se pôr em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço e, portanto, não permite equivalente, então tem ela dignidade.

Com isso, o mencionado autor preconizava: *age de tal maneira que uses a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outro, sempre e simultaneamente como fim e nunca simplesmente como meio* (KANT, 2007, p. 69).

Em uma leitura mais atual do conceito de dignidade da pessoa humana, Sarlet (2012, p. 73) afirma que esta é a:

(...) qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida.

Tanto o apresentado por Kant quanto o versado por Sarlet correspondem ao que está disposto na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, em seu artigo I, qual seja, a máxima de que *todos*





*os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.*

Luís Roberto Barroso (2010, p. 21-28), por sua vez, divide a dignidade da pessoa humana em três dimensões, quais sejam: o valor intrínseco da pessoa humana, a autonomia da vontade e o valor comunitário. Para o autor, a dignidade como autonomia, dimensão que interessa para o assunto que será abordado, envolve, em primeiro lugar, a capacidade de autodeterminação, o direito do indivíduo de decidir os rumos da própria vida e de desenvolver livremente sua personalidade. Significa o poder de fazer valorações morais e escolhas existenciais sem imposições externas indevidas. Ademais, a autodeterminação pressupõe determinadas condições pessoais e sociais para o seu exercício, para a adequada representação da realidade, que incluem informação e ausência de privações essenciais. Logo, a autonomia possui uma dimensão pública e outra privada, de modo que nesta última a dignidade se manifesta no plano dos direitos individuais presentes no conteúdo essencial da liberdade, no direito de autodeterminação sem interferências externas ilegítimas. Para tanto, se faz imprescindível que estejam disponíveis as condições para a autodeterminação (como o direito ao trabalho), as possibilidades objetivas de decisão e escolha, de modo que englobe também o direito a igualdade em sua dimensão material.

O Direito do Trabalho, tido como direito social fundamental para a consecução da dignidade da pessoa humana, possui dois aspectos, quais sejam: o direito do trabalho, propriamente dito, e o direito ao trabalho. O direito ao trabalho está relacionado ao direito individual subjetivo de todos terem acesso ao mercado de trabalho, bem



como à capacidade de proverem a si mesmo e a sua família, por meio de seu próprio trabalho (que deve ser digno). O direito do trabalho propriamente dito refere-se ao direito coletivo, social, inerente aos trabalhadores, que são merecedores de proteção especial em razão de sua desigualdade fática, e estabelece as condições mínimas sem as quais não se pode viver com dignidade (MIRAGLIA, 2009, p. 149).

Com isso, insta frisar que o artigo 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 deixa positivada a relação entre o direito do trabalho, em seus dois aspectos, e dignidade da pessoa humana ao dispor que o ser humano *tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego*, bem como *a igual remuneração por igual trabalho*, devendo esta ser satisfatória e justa, de modo que propicie ao trabalhador, e a sua família, que sua existência seja digna, podendo esta ação ser complementada com outros mecanismos de proteção social.

Nesta esteira, em junho de 1998, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou a Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho, a qual se refere à reafirmação do compromisso dos Estados e da comunidade internacional de *respeitar, promover e aplicar de boa-fé os princípios fundamentais e direitos no trabalho*. Esta Declaração estabelece em seu artigo 2º que todos os membros da OIT, independente de terem ratificado convenções específicas, têm a incumbência de observar e promover os princípios relativos aos seguintes direitos fundamentais: a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação; a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; a efetiva abolição do trabalho infantil; e a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório.



Os princípios supracitados emergem como a estrutura do que será reconhecido, no ano de 1999, pela OIT como trabalho decente, o qual funciona como a junção dos objetivos da referida Organização, que tem como missão promover o trabalho produtivo e de qualidade - em condições de equidade, liberdade, segurança e dignidade humanas - que é tido como condição essencial para ultrapassar a pobreza, diminuir as desigualdades sociais, assegurar a governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável.

Desse modo, segundo a OIT, o trabalho decente é *um trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, e que garanta uma vida digna a todas as pessoas que vivem do trabalho e a suas famílias. Pode ser entendido também como emprego de qualidade, seguro e saudável, que respeite os direitos fundamentais do trabalho, garanta proteção social quando não pode ser exercido (...) e assegure uma renda para a aposentadoria.* A OIT destaca que o trabalho decente está relacionado à dignidade humana (CEPAL; PNUD; OIT., 2008, p. 12), ou seja, com a proteção e a promoção desta.

Pode-se dizer que Brito Filho (2017, p. 225) corrobora o versado acima ao asseverar que a *dignidade da pessoa humana é o fundamento para o conjunto de direitos que se denomina Trabalho Decente.*

Por isso, consoante salienta Brito Filho (2017, p. 231-234), é possível defender que atualmente *o trabalho decente é o primeiro dos objetivos da OIT, no processo de modernização e renovação que empreende.* O referido autor argumenta ainda que somente a partir da viabilização do trabalho decente, em que são respeitados os direitos mínimos do trabalhador, é que se pode falar na preservação de sua dignidade. Mínimo, pois, como frisa Wandelli (2012, p. 235), o tra-



balho em voga *representa um padrão mínimo de proteção e não um conceito ótimo ou ideal de trabalho.*

Cumprir registrar, ainda, que o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, em seus artigos 6º, 7º, 8º e 9º, traz um conjunto de direitos do trabalhador que se coaduna com o proposto pela OIT como a base do trabalho decente.

Assim, o trabalho precisa ser “instrumento” de promoção da dignidade humana, de modo que deve propiciar meios para que seja factível a inserção do trabalhador na *sociedade capitalista* (MIRAGLIA, 2011, p. 88). Vale ressaltar que não está em voga o acesso a qualquer forma trabalho, mas sim aquele que atenda ao modelo de trabalho decente.

À vista disso, é inegável que o acesso ao direito humano e fundamental ao trabalho digno só pode ser tido como concretizado nos casos em que sejam observadas as condições mínimas para a proteção da dignidade do trabalhador, isto é, na promoção do trabalho decente.

Diante do explanado, se faz possível afirmar que o trabalho decente é o oposto do trabalho escravo contemporâneo, temática que será explorada a seguir.

## **2 Trabalho com redução do homem à condição análoga à de escravo**

A Convenção sobre a escravidão de 1926, firmada pela Liga das Nações Unidas, foi o primeiro tratado internacional que trouxe em seu texto a abolição da escravidão. O referido documento define a escravidão como *o estado e a condição de um indivíduo sobre o*



*qual se exercem, total ou parcialmente, alguns ou todos os atributos do direito de propriedade.*

Nesta esteira, cumpre registrar que no decorrer da história o mencionado conceito sofreu significativa alteração passando a ter mais abrangência, bem como que as violações aos direitos humanos decorrentes da escravidão contemporânea são expressamente combatidas pelo direito internacional, para o qual não há exceções, como assevera Piovesan (2006, p. 161-162), *in verbis*:

A proibição do trabalho escravo é absoluta no Direito Internacional dos Direitos Humanos, não contemplando qualquer exceção. Vale dizer, em nenhum caso poderão invocar-se circunstâncias excepcionais, como ameaça ou estado de guerra, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública, como justificativa para o tratamento escravo. Tal proibição integra o jus cogens, que é o direito cogente e inderrogável no âmbito internacional. Tal como o direito de não ser submetido à tortura, o direito a não ser submetido à escravidão é um direito absoluto, insuscetível de qualquer relativização ou flexibilização, a não permitir qualquer juízo de ponderação.

Sobre o versado, e a título exemplificativo, pode ser citada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que em seu artigo 4º prescreve que *ninguém será mantido em escravatura ou em servidão; a escravatura e o trato dos escravos, sob todas as formas, são proibidos.*

Nesta esteira, insta frisar que no âmbito nacional o artigo 149 do Código Penal brasileiro dispõe sobre os meios de execução aptos a configurar o trabalho em condição análoga a de escravo, sendo de se destacar ainda que o mencionado dispositivo legal sofreu significativa alteração ocasionada pela Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003, a qual especificou os modos de execução do delito e trouxe causas de aumento de pena.



Em relação aos modos de execução do crime em voga, este pode ser típico – nos casos de trabalho forçado; jornada exaustiva; trabalho em condições degradantes; e/ou trabalho com restrição de locomoção, em razão de dívida contraída - ou por equiparação - quando há a retenção no local de trabalho quer por cerceamento do uso de qualquer meio de transporte, pela manutenção de vigilância ostensiva ou pela retenção de documentos e/ou objetos de uso pessoal do trabalhador (BRITO FILHO, 2014, p. 67). Desse modo, o ilícito do dispositivo legal em tela apresenta sete modos de execução, sendo quatro típicos e três por equiparação.

Outro ponto que deve ser ressaltado é o de que em todas os modos de execução do crime ora em análise faz-se imprescindível a existência de uma relação de trabalho na qual haja uma sujeição entre o trabalhador e o tomador de serviços, a qual é diferente - não se confunde - da subordinação presente nas relações de emprego. Isto porque a sujeição aqui versada terá a capacidade de anular a vontade do trabalhador por parte do empregador, comprometendo, por vezes, a integridade física e psíquica daquele (BRITO FILHO, 2013, p. 73-74).

Nesta esteira, embora a alteração ocorrida no artigo 149 do Código Penal represente grande avanço, no que concerne ao rol dos modos de execução do crime, existe forte discussão em relação ao bem jurídico protegido pelo tipo penal. Isso porque o mencionado dispositivo legal está inserido no capítulo referente aos crimes contra a liberdade individual.

Sobre o versado, Bitencourt (2007, p. 383) discorre que o bem jurídico tutelado pelo tipo penal é a liberdade individual, porém afirma que o que está sendo de fato protegido é a liberdade sob o as-



pecto ético-social, referente a própria dignidade do indivíduo. Logo, a redução de alguém à condição análoga à de escravo desrespeita o princípio da dignidade humana, tendo em vista que retira do indivíduo todos os seus valores ético-sociais, transformando-o em *res*, ou seja, “coisa”.

Haddad (2013, p. 82) argumenta que a definição jurídica moderna de trabalho escravo não se limita apenas à restrição da liberdade de locomoção e da liberdade de utilização das potencialidades do trabalhador, sejam elas físicas e/ou mentais, pois aquele poderá ocorrer também nos casos em que o trabalhador for submetido a *condições laborais degradantes que possibilitem a afetação da dignidade do ser humano*.

Assim, tendo em vista a alteração sofrida pelo artigo 149 do Código Penal brasileiro, tem-se que o bem jurídico a ser protegido não se restringe a liberdade, mas sim abrange a dignidade da pessoa humana.

No entanto, é de se esclarecer que para Brito Filho (2013/2014, p. 599) esse desequilíbrio não existe, pois, ainda que em intensidade diversa, a falta de liberdade continua a existir em todos os modos de execução, desde que entendida sob a forma de um domínio extremado do tomador de serviços em relação ao trabalhador, poder esse que em todos os casos é motivado pela situação de miséria e extrema necessidade do último.

Portanto, não é a liberdade no sentido tradicional vinculado à escravidão (ou seja, escravo que possuía restrições à sua liberdade de locomoção em razão de estar acorrentado e ser vigiado em tempo integral) que deve ser visualizada em todas as hipóteses ou modos de execução, embora isso possa ocorrer. Isto porque *o que deve ser observado é o grau de domínio que exerce o tomador dos serviços em*



*relação ao trabalhador, a sujeição que o primeiro impõe ao segundo* (BRITO FILHO, 2013, p. 73).

Sobre o assunto em voga, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou *in verbis*:

EMENTA PENAL. REDUÇÃO A CONDIÇÃO ANÁLOGA A DE ESCRAVO. ESCRAVIDÃO MODERNA. DESNECESSIDADE DE COAÇÃO DIRETA CONTRA A LIBERDADE DE IR E VIR. DENÚNCIA RECEBIDA. Para configuração do crime do art. 149 do Código Penal, não é necessário que se prove a coação física da liberdade de ir e vir ou mesmo o cerceamento da liberdade de locomoção, bastando a submissão da vítima “a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva” ou “a condições degradantes de trabalho”, condutas alternativas previstas no tipo penal. A “escravidão moderna” é mais sutil do que a do século XIX e o cerceamento da liberdade pode decorrer de diversos constrangimentos econômicos e não necessariamente físicos. Priva-se alguém de sua liberdade e de sua dignidade tratando-o como coisa e não como pessoa humana, o que pode ser feito não só mediante coação, mas também pela violação intensa e persistente de seus direitos básicos, inclusive do direito ao trabalho digno. A violação do direito ao trabalho digno impacta a capacidade da vítima de realizar escolhas segundo a sua livre determinação. Isso também significa “reduzir alguém a condição análoga à de escravo”. Não é qualquer violação dos direitos trabalhistas que configura trabalho escravo. Se a violação aos direitos do trabalho é intensa e persistente, se atinge níveis gritantes e se os trabalhadores são submetidos a trabalhos forçados, jornadas exaustivas ou a condições degradantes de trabalho, é possível, em tese, o enquadramento no crime do art. 149 do Código Penal, pois os trabalhadores estão recebendo o tratamento análogo ao de escravos, sendo privados de sua liberdade e de sua dignidade. Denúncia recebida pela presença dos requisitos legais.

(Inq 3412, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 29/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-222 DIVULG 09-11-2012 PUBLIC 12-11-2012 RTJ VOL-00224-01 PP-00284)

Assim, pode-se afirmar que para que haja a caracterização do crime não é necessário que ocorra a privação de liberdade do indi-





víduo em sua concepção clássica, uma vez que aquela pode ocorrer das mais variadas formas, como por meio de coação física, psíquica e moral, desde que se enquadre em um dos modos de execução previstos no artigo 149 do Código Penal, sendo de se ressaltar que o objeto de proteção é a dignidade da pessoa humana.

### **3 A migração e o cerceamento do direito de ir e vir: um “campo minado” à dignidade do trabalhador**

A escravidão contemporânea recrudescer sob os auspícios da globalização econômica, do *dumping* social e do *marchandage*, sendo que os respectivos efeitos impactam sobremaneira sob grupos considerados como vulneráveis, como no caso dos imigrantes em situação migratória irregular, podendo se falar, com isso, em uma hipervulnerabilidade dos mesmos.

Isso porque a discriminação direcionada ao imigrante possui forte relação com a questão versada por Bauman (2013, p. 70-93) sobre o medo do “outro”, o “estranho”, que, frente a justificativas relacionadas à segurança nacional tanto por parte do Estado quanto por sua nação, se depara com sentimentos xenófobos que parecem “legitimar” as atrocidades cometidas contra aquele, o “desconhecido”. A ocorrência do versado, na seara laboral, cria um cenário propício ao desenvolvimento e manutenção do trabalho em condição análoga à de escravo para determinados grupos, como o de imigrantes em situação irregular, que já se encontram em circunstância de vulnerabilidade social.

Neste sentido, Brito Filho (2013, p. 73) assevera que os migrantes, e às vezes imigrantes, são os mais afetados pelo problema do trabalho em condição análoga à de escravo, pois:



(...) estão arrematados em local distante de onde vai haver a prestação de serviços, sem perspectiva de realizar outra atividade que lhes garanta sua sobrevivência e sem o grau de conhecimento mínimo que lhes permita questionar, ainda que intimamente, as péssimas condições de trabalho que lhes são oferecidas.

Mais. Por conta de todas essas condições, são altamente influenciáveis e, no mais das vezes, levados a crer que o que lhes é exigido é permitido por lei. Tudo isso leva a um estado em que sua vontade é anulada, “criando” situação de sujeição total que não se pode, sob qualquer pretexto, falar em outra condição que não a de clara violação à sua liberdade.

Assim, com o escopo de assegurar proteção aos trabalhadores foram elaborados alguns instrumentos internacionais que versam sobre o assunto em voga. A título exemplificativo pode ser citada a Convenção nº 143 da OIT (rejeitada pelo Brasil através do Decreto Legislativo nº 86, de 1989), no âmbito do Direito Internacional do Trabalho, que estabelece a necessidade de respeito dos direitos fundamentais de todos os trabalhadores migrantes, bem como a atinente à Organização das Nações Unidas (ONU), através do advento da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, adotada pela correspondente Assembleia Geral no ano de 1990, cuja vigência ocorreu somente em 2003.

Embora ambas as convenções mencionadas acima ainda não tenham sido ratificadas pelo Brasil, tendo em vista que na maioria das vezes o trabalho de imigrantes em condições análogas à de escravo está relacionado também ao tráfico ilícito de migrantes, o país mencionado aprovou alguns acordos internacionais que versam sobre a referida questão, como o Acordo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes entre os Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile (aprovado por meio do Decreto nº 7.953, de 12 de março de 2013).



Por outro lado, é inegável que o crescente fluxo de migração faz com que haja inúmeros desafios para os países “receptores”, o que tem feito com que muitos estabeleçam uma política de contenção do fluxo migratório. Entretanto, cabe frisar que tais políticas se mostram ineficazes, bem como contribuem para agravar a vulnerabilidade dos migrantes, com ênfase para os imigrantes em situação irregular, de modo a acentuar a exploração desses nas relações de trabalho.

Sobre o assunto em voga, faz-se imprescindível destacar que na ordem jurídica brasileira - sem a intenção de adentrar na eficácia e efetividade da lei, uma vez que a mesma entrou em vigor recentemente - extrai-se um cenário um pouco mais favorável do que em outros países. Isso porque para que um imigrante seja considerado em condição migratória regular ele deve atender ao disposto na Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017), que aborda questões como a entrada, permanência e atividades desempenhadas em território brasileiro, em consonância com direitos humanos e fundamentais.

A referida Lei de Migração revogou a Lei nº 6.815/80 e trouxe avanços no que tange à questão dos imigrantes irregulares, haja vista que na seção *Dos Princípios e Garantias*, em seu artigo 3º, estabelece que a política migratória brasileira rege-se pelos princípios e diretrizes da *universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos* (inciso I); do repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação (inciso II); do *acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço*



*bancário e seguridade social* (inciso XI); e repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (inciso XXII), entre outros. Ademais, na seção III, relacionada a deportação, fica expresso que a notificação pessoal ao deportando não impede a livre circulação em território nacional, bem como que *A deportação não exclui eventuais direitos adquiridos em relações contratuais ou decorrentes da lei brasileira* (o que corrobora com a teoria justralhista das nulidades), e ainda que haverá a prestação de assistência por parte da Defensoria Pública da União ao deportando em todos os procedimentos administrativos.

Cumpre ainda ressaltar que a mencionada lei traz em seu bojo uma inovação de suma importância para a temática do trabalho em condição análoga à de escravo, pois estabelece que a residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao imigrante que, entre outras hipóteses, *tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória* (inciso II, alínea “g”, do artigo 30).

Desse modo, a Lei de Migração corrobora com os fundamentos da República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito (conforme artigo 1º da CF/88), que possui como objetivos fundamentais os de *construir uma sociedade justa e solidária e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação* (artigo 3º, I e IV, CF/88); bem como se ampara no preceito constitucional de que *todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza* (artigo 5º, caput, CF/88).

Isto já se fazia evidente nos julgados de alguns tribunais brasileiros. Vejamos:



ESTRANGEIRO – SITUAÇÃO IRREGULAR – DIREITOS SOCIAIS – A Constituição Federal de 1988 tem como fundamentos do Estado Democrático de Direito a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho (art. 1º, III e IV). Do princípio da dignidade humana emanam todos os direitos fundamentais insculpidos na Carta Magna e em Tratados Internacionais de Direitos Humanos que o Brasil seja parte. Esses direitos são universais e se aplicam a todos os seres humanos, onde quer que se encontrem. O artigo 5º, caput da Constituição da República garante a igualdade de direitos entre os brasileiros e estrangeiros residentes no país, salvo as exceções expressamente previstas pela própria Lei Maior. Assim, independentemente da condição do estrangeiro no país, ele faz jus aos direitos sociais previstos no artigo 7º da Constituição Federal, sob pena de se criar odiosa discriminação, ensejar o enriquecimento ilícito do empregador e incentivar a prática de trabalho escravo por imigrantes”. [Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, RO 28491, DJ 20/05/2011].

Assim, embora o ideal seja o combate (extermínio) do trabalho em condição análoga à de escravo, ou seja, uma ação preventiva e não “aparentemente” reparatória, e considerando-se que, para tanto, é imprescindível a existência de ações auxiliares, a Lei nº 13.445 de 2017 mostra um avanço da legislação brasileira, principalmente no que tange aos imigrantes em situação migratória irregular que tenham sido vítimas de tal crime.

## **Conclusão**

O trabalho demonstrou a relação intrínseca entre o direito ao trabalho decente e a promoção e proteção da dignidade da pessoa humana, bem como apresentou o trabalho em condição análoga à de escravo como a antítese daquele.

O trabalho decente não se trata de um trabalho ideal, mas sim é representado pelas condições mínimas que propicie o respeito à dignidade do trabalhador. Por isso, o trabalho análogo à de escravo



é tido como o oposto do trabalho decente, uma vez que aquele coisifica o trabalhador, atingindo a sua dignidade, de modo a anular a autonomia, vontade e liberdade do mesmo. Pode-se dizer que a relação de trabalho marcada pela presença do crime tipificado no artigo 149 do Código Penal brasileiro não propicia a libertação e realização para os demais direitos, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988.

O problema em voga possui forte relação com a globalização econômica, tida como a “responsável” pelo agravamento de inúmeros problemas, como a questão da migração que se depara com a soberania estatal, que, na maioria das vezes, impõe políticas de contenção do fluxo migratório sem efetividade, colocando à margem de sua proteção os nacionais de outros países, que buscam melhores condições de vida.

Assim, de certa forma, os Estados favorecem que violações a direitos humanos continuem acontecendo, pois a recusa em receber imigrantes e o “fracasso” da política de contenção do crescente fluxo migratório fazem com que esses ingressem de forma “clandestina”, de maneira a comporem o que podemos chamar de “mão de obra barata”, trazendo “benefícios” à competitividade dos produtos nacionais e uma margem de lucro impossível de ser alcançada por empresas que não utilizam do trabalho escravo contemporâneo.

Tal cenário favorece a submissão do trabalhador em situação migratória irregular ao trabalho em condição análoga à de escravo, haja vista que o mesmo já se encontra em situação de vulnerabilidade social, bem como pelo fato de temer a deportação, uma vez que, na maioria dos casos, não há proteção dos países “receptores” para essas vítimas.



Neste contexto, o Brasil apresenta inovações benéficas com o advento da Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, principalmente no que concerne aos migrantes vítimas do trabalho em condição análoga à de escravo, tendo em vista que, por exemplo, os mesmos podem ter a residência autorizada no país. Isso demonstra uma evolução que coaduna com os direitos humanos e fundamentais.

## Referências

BARROSO, Luís Roberto. *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos e Critérios de Aplicação. Versão provisória para debate público*. Mimeografado, dezembro de 2010. Disponível em: <[https://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/uploads/2010/12/Dignidade\\_texto-base\\_11dez2010.pdf](https://www.luisrobertobarroso.com.br/wpcontent/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf)> Acesso em: 01 jun. 2018, s/p.

BAUMAN, Zygmunt. *Danos Colaterais: desigualdades sociais numa era global*. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal, 2: parte especial: dos crimes contra a pessoa*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a lei de migração. *Diário Oficial da União*, seção 1, 25 mai. 2017. p. 01.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 7.953, de 12 de março de 2013*. Promulga o Acordo sobre Tráfico Ilícito de Migrantes entre os Estados Partes do Mercosul, firmado em Belo Horizonte, em 16 de dezembro de 2004, com as correções contidas do texto da Fé de Erratas ao Acordo, firmado em 28 de junho de 2007. *Diário Oficial da União*, seção 1, 13 mar. 2013. p. 05.



\_\_\_\_\_. Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. *Diário Oficial da União*, seção 1, jul. 1992. p. 08.

\_\_\_\_\_. Decreto legislativo n. 86, de 1989. Aprova os textos das Convenções n°s 135 e 161 e rejeita a de n° 143, da Organização Internacional do Trabalho - OIT. *Diário Oficial da União*, seção 1, 15 dez. 1989. p. 15705.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 58.563, de 1° de junho de 1966. Promulga e Convenção sobre Escravatura de 1926 emendada pelo Protocolo de 1953 e a Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura de 1956. *Diário Oficial da União*, seção 1, 3 jun. 1966. p. 5987.

\_\_\_\_\_. Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. *Código Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm)>. Acesso em: 01 jun. 2018.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. A necessária proteção à dignidade da pessoa do trabalhador e ao labor digno ou decente. In: CALSING, Renata de Assis; ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de (coords.). *Direitos humanos e relações sociais trabalhistas*. São Paulo: LTr, 2017. p. 225-235.

\_\_\_\_\_. *Trabalho escravo: caracterização jurídica*. São Paulo: LTr, 2014.

\_\_\_\_\_. Trabalho em condições análogas à de escravo: os bens jurídicos protegidos pelo artigo 149 do Código Penal Brasileiro. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 15, n. 107, p. 587-601, out. 2013/Jan. 2014.





\_\_\_\_\_. *Trabalho decente: análise jurídica da exploração do trabalho: trabalho escravo e outras formas de trabalho indigno*. 3. ed. São Paulo; LTr, 2013.

CEPAL; PNUD; OIT. *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente*. Brasília: CEPAL/PNUD/OIT, 2008.

HADDAD, Carlos Henrique Borlido. Aspectos penais do trabalho escravo. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende e outros (org.). *Privação de liberdade ou atentado à dignidade: escravidão contemporânea*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

MIRAGLIA, Livia Mendes Moreira. *Trabalho escravo contemporâneo: conceituação à luz do princípio da dignidade da pessoa humana*. São Paulo: LTr, 2011.

\_\_\_\_\_. O direito do trabalho como instrumento de efetivação da dignidade social da pessoa humana no capitalismo. *Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg.*, Belo Horizonte, v. 49, n.79, p.149-162, jan./jun., 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu segmento*. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration\\_portuguese.pdf](http://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf)>. Acesso em: 01 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. *Trabalho Decente*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 01 jun. 2018.



ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

PIOVESAN, Flávia. Trabalho escravo e degradante como forma de violação dos direitos humanos. In: VELLOSO, Gabriel; FAVA, Marcos Neves. *Trabalho escravo contemporâneo: o desafio de superar a negação*. São Paulo: LTr, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

WANDELLI, Leonardo Vieira. *O direito humano e fundamental ao trabalho: fundamentação e exigibilidade*. São Paulo: LTr, 2012.



# O DESAFIO DA GESTÃO SOCIAL FRENTE AO AVANÇO NEOLIBERAL

Ester Taube Toretta<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo visa refletir sobre a gestão social; o que significa colocar em questão o papel desta concepção na administração pública gerencial, num contexto demarcado pelo avanço neoliberal com profundos impactos sobre o Estado e as políticas sociais. Apresenta-se como uma produção crítica, em base a pesquisa bibliográfica, com autores que discutem a política social e a gestão social. Enfatiza a contrarreforma do Estado, o modelo de administração gerencial para refletir se a gestão social de políticas sociais pode tensionar o constante desmantelamento de direitos e políticas. Assim, destaca qual a eficiência que se prima para as políticas sociais sob influência de modelo gerencial, na lógica da sociedade capitalista brasileira. As contribuições deste artigo levam o leitor a questionar a modernização das práticas de gestão, e suas intencionalidades na ordem do Estado.

**Palavras-chave:** Gestão Social; Neoliberalismo; Administração gerencial; Reforma do Estado.

## THE CHALLENGE OF SOCIAL MANAGEMENT AGAINST NEOLIBERAL ADVANCEMENT

**Abstract:** This article aims to reflect on social management; which means calling into question the conception of the managerial

---

<sup>1</sup> Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (1991); Mestre em Serviço Social e Política Social pela Universidade Estadual de Londrina (2010), especialista em gestão de iniciativas sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2003) e especialização em Qualidade em RH pela Faculdade Estadual de Ciências e Letras de Campo Mourão (1999). Atualmente é docente da Universidade Estadual do Oeste do Paraná.



public administration; in a context marked by the neoliberal advance with profound impacts on the state and social policies. It introduced as a critical production, based on bibliographical research, with authors discussing social policy and social management. Emphasizes the counter-reform of the state, by the managerial management model to suspend if the social management of social policies can aim at the constant dismantling of rights and policies. Thus, it emphasizes the efficiency of social policies under the influence of a managerial model, in the logic of Brazilian capitalist society. The contributions of this article lead the reader to question the modernization of management practices, and their intentions in the order of the State

**Key words:** Social Management; Neoliberalism; Management; State reform.

## Introdução

As produções teórico-acadêmicas no que tange a gestão, são diversas; contudo o exercício contínuo de reflexão favorece para adensar teoricamente a abordagem. Imprime ainda uma dinâmica capaz de elucidar e nortear concepções frente a práticas arraigadas ou ainda supervalorizadas na ação cotidiana de gestores.

A gestão por muito tempo foi campo de estudo da administração, centrada na racionalização dos recursos, no controle burocrático, com tardio diálogo sobre as particularidades da gestão pública<sup>2</sup> em base democrática e de gestão social.

---

<sup>2</sup> Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos. (BONETI, 2007, p. 74).



A gestão pública apresenta um longo histórico com a gestão burocrática, que por sua vez mantém lógicas e estruturas operacionais adaptadas ao modelo de administração gerencial.

A partir do contexto democrático brasileiro, com a contribuição da constituição cidadã, passa a ser destacado a importância de uma gestão social frente as políticas e serviços sociais. Este movimento tão necessário obscurece o que realmente levou o debate de alterações na gestão do Estado, uma administração voltada a resultados, a busca por eficiência. Ou seja, a reorganização dos modelos de gestão que passam a inferir sobre o desempenho, execução das políticas sociais foram e são ditados não somente na base democrática, mas permeado por uma condição de viabilidade de um Estado social. A gestão social incorporada no modelo gerencial estabelece novas formas de trabalho, entretanto se concretiza no âmago do Estado e de uma sociedade capitalista.

Neste artigo o leitor é convidado a refletir sobre o modelo de modernização da gestão de políticas sociais no Estado brasileiro, a implantação de práticas e sistemas que apresentam sua compatibilidade com o máximo interesse da eficiência e eficácia.

A agenda das políticas sociais, apresenta uma instrumentalidade e uma capacidade de informação gerencial pouco valorada em décadas anteriores e contraditoriamente vem recuando em investimentos que substanciem o Estado social. Portanto, cabe a indagação de que concepção de gestão social se parte na gestão das políticas sociais? Como a gestão social está associada ao modelo de administração gerencial do Estado brasileiro, a que finalidade se propõe? Essas reflexões serão desenvolvidas considerando primeiramente a reforma do Estado, a contrarreforma neoliberalizante, o



modelo de gestão social e desafios para esta prática no exercício da política social.

## **1 O ajuste neoliberal e sua inflexão sobre a gestão pública**

Na década de 1990 o Brasil passa a vivenciar o ajuste neoliberal, que desencadeou profundas mudanças econômicas sociais e políticas. Como proposição ideopolítica o ajuste neoliberal restringe o papel do Estado, desregulamenta direitos, impõe um acirrado controle fiscal e orçamentário, desqualifica a capacidade do Estado na regulação social. Como medidas mais especificamente da realidade brasileira o ajuste neoliberal impôs regras para o controle da inflação, desregulamentação da economia, minimização do Estado, ataque ideológico acerca dos gastos públicos e da incapacidade gerencial.

Para SOARES (2002), o ajuste consistiu no período um receituário, uma cartilha que pretendia desencadear mudanças através de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado. Provocou um desajuste social a medida que tornou-se incompatível com uma política social justa e universal. O neoliberalismo ofereceu as bases para o avanço do capitalismo influenciando tanto a política econômica, quanto a política social.

O intenso processo de internacionalização dos mercados, dos sistemas produtivos e da tendência a unificação monetária e financeira que o acompanharam, levou a uma perda considerável da autonomia dos Estados Nacionais, reduzindo o espaço da eficácia de suas políticas econômicas e demonstrando a precarização de suas políticas sociais. (SOARES, 2002, p.12).



Diversos foram os impactos sobre o Estado, que inclusive não se objetiva esgotar neste trabalho; porém é necessário destacar que em decorrência do ajuste neoliberal o Estado passará por uma ampla modificação afetando sua estrutura funcional e de finalidade.

A reforma não apenas representa um ataque ao Estado Social como impulsiona através das medidas gerenciais outros ajustes que corroboram com a perspectiva neoliberalizante. Neste período e em décadas seguintes a crise econômica é sinônimo de crise do Estado, bem esclarecida a distinção por (BEHRING; BOSCHETTI, 2010). O neoliberalismo busca recompor o mercado e estabelecer uma dinâmica que fragmente a compreensão de crise estrutural, atribuindo a crise fiscal, advinda da expansão do Estado em décadas anteriores.

Ao culpabilizar o Estado apresentando-o como ineficiente, tem-se um aceite da sociedade a um conjunto de reformas; que o mercado e capital almejam na dinamização da economia em detrimento a funções, papéis, serviços que estavam sobre a compreensão da efetivação pública. Para (SOARES, 2002) estas concepções expandiram-se em escala global, promovidas por agências de desenvolvimento, FMI, Banco Mundial, ou seja, é a defesa contundente da minimização do Estado. De acordo com a autora (ibidem, 2002), no Brasil as reformas do Estado foram sustentadas nas determinações neoliberal do consenso de Washington, portanto alinhadas a expansão e interesse do capital.

Os ajustes foram planejados em torno ao plano diretor (MARE<sup>3</sup>), visando resgatar a autonomia financeira e a capacidade de

---

<sup>3</sup> O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) em 1995, durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.



implementar a política pública. (BRESSER,1997). Em decorrência adequações também foram apropriadas no funcionamento da máquina pública. No referido período o modelo de gestão pública será “modernizado”, via reforma administrativa gerencial.

A Administração Pública Gerencial emerge na segunda metade do século XX, associado a alterações nas funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial. A diferença fundamental no modelo de administração gerencial está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados.

Diante do contexto neoliberal e das premissas da administração gerencial, o Estado brasileiro passou a organizar seu funcionamento considerando núcleos estratégicos<sup>4</sup>, núcleos de atividades exclusivas e núcleos não exclusivos; o que representa alterações nas estruturas do Estado e lógicas na prestação de serviços enquanto direitos.

Gerou-se um movimento de privatização e publicização, onde serviço essenciais propôs-se a relação público-privado podendo ser dirigidos sob outras modalidades de contrato, flexibilizando a administração pública com a criação de novos arranjos organizacionais e trabalhistas. As mudanças de função do Estado das parcerias público privado geram interface com novos atores, novas instituições e práticas interrelacionadas com o funcionamento da máquina

---

<sup>4</sup> NÚCLEO ESTRATÉGICO. Corresponde ao governo, em sentido lato. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É, portanto, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas.

ATIVIDADES EXCLUSIVAS. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar.





pública, conflitos de interesses. Para a parceria público privado os controles se expandem, na tentativa de justificar o realizado e as finalidades se dissipam.

A reforma administrativa gerencial apresentou as seguintes características: Profissionalização, Transparência, descentralização, desconcentração, gestão por resultados, controle social, responsabilização. A cada uma destas características implicou na revisão de práticas gerenciais. Entretanto, as reformas gerenciais de modelos introduzidos no funcionamento do Estado não podem ser confundidas com a reforma do Estado, de sua capacidade organizativa de regulação social. Assim tem-se não apenas a reforma do aparelho do Estado, da máquina pública, mas os impactos neoliberalizante nesse período visavam o Estado em sua finalidade.

Há de se lembrar que o Estado não é a expressão da totalidade, é significado de relações sociais de produção existente na sociedade capitalista, neste sentido forças antagônicas se fazem representar e tencionam projetos societários. O que se evidenciou foi a pactuação da classe burguesa para a minimização de um Estado social. O neoliberalismo adensa um conjunto de iniciativas que estabelecem um discurso e ações de caráter ideopolítico, de um projeto burguês sobre a esfera do Estado, (SOARES, 2008). O que representa um ataque ao papel regulador do Estado, na condição de mediador da reprodução social; suprimindo e alterando condições objetiva de funcionamento do Estado.

Os ajustes neoliberais, além de intervirem na reprodução dos pressupostos históricos de dominação, aumentam substantivamente a liberdade do capital: liberdade de movimento para o capital financeiro, para a desregulamentação das economias e dos direitos dos trabalhadores, entre outras.



Assim o Estado é “reformado” para que possa continuar funcional às necessidades da nova fase de “acumulação flexível”: Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital, uma vez que, malgrado sua “redução” o Estado continua intervindo para garantir as condições mais propícias à extração da mais-valia. (SANTOS, 2016, p. 20).

A reforma do Estado, prima pelo ajuste fiscal, numa primeira instancia pelo controle de recursos, transformando a finalidade suscetível a interesses de ordem política. A reforma administrativa gerencial estabelece um *modus operandi*, o modelo de gestão, o qual dinamizará em todas as instâncias a gestão pública. De acordo com (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016) a conjuntura neoliberal, privilegia análises tecnicistas, onde a administração de base capitalista aprimora a racionalidade instrumental estruturada formal e legalmente.

Para (BEHRING; BOSCHETTI, 2010) o ajuste neoliberal representa uma contrarreforma, um desmonte, não estava em questão a otimização de recursos, coberturas em políticas e serviços, cumprimento dos direitos sociais conquistados na Constituição Federal de 1988; mas uma reforma para a adaptação do país à lógica do capitalismo mundial. Apresenta a contrarreforma cujas mudanças no Estado são para obter a eficiência e eficácia na contenção do aparelhamento do estado, uma cooptação das possibilidades em concretizar direitos, o resultado visa o econômico e não o social.

Para (BEHRING; BOSCHETTI, 2010) a contrarreforma enquanto uma prática de dismantelar no percurso, um padrão social diferenciado em direitos sociais, na condição histórica da classe trabalhadora brasileira. Para estas (ibidem, 2010) a repercussão afeta as políticas sociais, na viabilização; para tanto necessita constituir-se de forma focalizada, seletiva, privatizada. Sendo que a concepção ideopolítica não dispensará a gestão, a racionalidade estratégica e os



interesses neoliberais. Inclusive parâmetros, indicadores e programas não são neutros; definem a forma, conteúdo e amplitude para o desempenho das políticas sociais.

Cabe enaltecer também que a contrarreforma do Estado mantém-se em curso, a cada alteração em direito constitucional, se tenciona um direito social. Apenas a título de ilustração incorremos numa conjuntura política de desmontes de direitos sociais; diversas Proposta de emenda constitucional que alteram a forma da lei encontram-se em tramites e alteraram garantias sociais, modalidades de funcionamento, coberturas, estruturas. No que tange a PEC 241-55 a qual prevê o congelamento do teto do investimento público federal sem atingir o gasto com a dívida pública. Essa afeta as vinculações de recursos do orçamento a serviços essenciais (saúde, educação) por 20 anos, o que torna-se pelo efeito econômico uma redução temporal do investimento.

Ainda no que se refere a orçamento, para (SALVADOR, 2012) a medida de Desvinculação das Receitas da União (DRU) é o não cumprimento do estatuído nos artigos 194 e 195 da Constituição, 20% do Orçamento da Seguridade são transferidos anualmente para o Orçamento Fiscal, o que reduz os recursos para as políticas de previdência, saúde e assistência. Entretanto sobre essas transferências há uma escolha política, ou seja o recurso passa a ser destinado ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública; uma dívida não auditada, que tem consumido uma parte significativa dos recursos da União.

[...] o corte, na Proteção Social Básica em 2018, foi de 55,76%, o que inviabiliza a oferta mínima de atenção à população nos serviços oferecidos pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Em relação à Proteção Social Especial de Média Complexidade, o corte de



44,24% significa uma redução de R\$ 299 milhões, em relação ao valor de R\$ 536.260.440, que foi o aprovado pelo CNAS. Em contrapartida, o Programa Criança Feliz – que é extremamente focalizado, que retoma a cultura do primeiro-damismo e desrespeita a lógica do comando único do SUAS – recebeu aumento em seu orçamento, planejado para R\$ 600 milhões. (CFESS, 2018).

Já PEC 287-2016 que propõe a reforma da previdência altera o direito a aposentadoria, nos benefícios de prestação continuada, reduzindo benefícios e limitando o acesso, estabelecendo novos limites de idade, critérios excludentes, entre outros.

Os direitos trabalhistas também foram alterados pela lei 13.467/17, que garante a flexibilização do trabalho, uma medida que precariza as condições de trabalho e de garantias sociais. Lê-se restrição a concursos públicos, serviços terceirizados, trabalho rotativo, intermitente, sem benefícios, etc.

Estas entre outras mudanças em legislações ultrapassam a preocupações relacionadas à sustentabilidade financeiras, a crise fiscal do Estado. A conjuntura é para o avanço do mercado, pela mercantilização de serviços de caráter público. Ancoram na meritocracia e em indicadores fragmentados e tendenciosos a desqualificação do Estado como provedor de políticas sociais. A nebulosidade e superficialidade de como os projetos de lei são defendidos e disseminados, demonstra a força e organização de um mesmo projeto em curso. É na compreensão neoliberal que se sustenta as atuais reformas e contrarreformas.

## **2 Contexto democrático e Gestão social**

O Estado Democrático de Direito é uma construção social, histórica que apresenta algumas características como: o constitucio-



nalismo, a república, a participação popular, separação de Poderes, legalidade de direitos individuais e políticos e exercício ativo da cidadania. Neste o sistema democrático de governo, que pressupõe “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 1986, p.9). A democracia pressupõe um conjunto de liberdades asseguradas; políticas, civis, de expressão e participação na sociedade. No Brasil, a retomada da democracia, tem no marco da constituição cidadã, CF1988, o modelo de república e de Estado social.

A constituição de 1988 e as leis infraconstitucionais introduziram novas diretrizes para a gestão pública: descentralização, municipalização, autonomia dos serviços e participação deliberativa da sociedade. A democracia imprime a administração pública a transparência, o controle fiscal e orçamentário, a participação no planejamento, execução das políticas públicas. Ou seja, e neste contexto que se introduz o debate a gestão social. Para (CARVALHO, 2013) A Gestão Social é intrínseca a concepção de um Estado Social de Direito.

A Gestão Social tem significado abrangente não se reduzindo apenas à gerência técnico-administrativa de serviços e programas sociais. Refere-se fundamentalmente à governança das políticas e programas sociais públicos; intervêm na qualidade de bem estar ofertada pela nação; na cultura política impregnada no fazer social; nas prioridades inscritas na agenda política; nos processos de tomada de decisão e implantação de políticas e programas sociais; nos processos de adesão dos sujeitos sociais implicados. (CARVALHO, 2013, p. 43).

Na mesma perspectiva (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016) destaca que a gestão social postula um gerenciamento participativo,



dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos. A gestão social constitui-se como estratégica para a condução das políticas sociais e nestas as escolhas e respostas determinam o quanto e o como do exercício da política atende as demandas sociais.

(CARVALHO, 2013), destaca que as políticas públicas dependem atualmente de soluções democraticamente partilhadas entre Estado e sociedade, diversos sujeitos participam. Isso por sua vez imprime a necessidade de valorar a cidadania, a articulação e engajamento democrático, uma complexidade que não se centra exclusivamente na máquina pública. Se esta era determinante em outros modelos gerenciais na gestão social o encaminhamento é compartilhado.

Cabe ressaltar que a gestão social é uma construção social, portanto assim como as políticas sociais, constitutiva da tensão entre os projetos societários em disputa no contexto atual. É viabilizada no movimento contraditório dos projetos societários, onde um elege o desenvolvimento do capital e outro o desenvolvimento da cidadania.

A construção das políticas e sua materialização no processo da gestão indicam sempre confirmação ou negação e a constante necessidade de negociação dos pactos originários destas. Sendo assim, a função da gestão social ultrapassa a dimensão técnica e alcança as dimensões políticas, em que se tem na agenda pública a configuração de determinado padrão de proteção social no qual o pacto civilizatório estabelecido no país define as métricas de justiça e solidariedade. (TORRES; LANZA, 2013, p.2009).

A gestão social ultrapassa o domínio de instrumentais e mecanismos informacionais para tornar-se peça importante na condução das políticas sociais brasileiras. De acordo com (CARVALHO,



2013) a gestão social se refere a um processo contínuo e dinâmico que envolve ações de planejamento, execução e avaliação de serviços sociais e um compromisso de construir as respostas às necessidades sociais da população.

A gestão social coloca em movimento as determinações da política social, as quais não são neutras e carregam em si um histórico de lutas de contradições de classe, de projetos antagônicos e societários. As políticas sociais são dinamizadas e incorporadas por governos, suas pautas, prioridades, compreensões do papel social do Estado, conjuntura, entre outros (BEHRING; BOSCHETTI, 2010).

A gestão social não pode ser resumida a um simples sistema de gerenciamento, ela se apresenta de forma mais ampla e complexa, pois supõe uma postura filosófica, política e ideológica profundamente relacionada com a dimensão econômica, política e social. Nela é definida a direção, a natureza da ação que requer conhecimentos técnicos e administrativos e a capacidade para lidar com as relações inter-pessoais, ainda, supõe a permanente análise dos contextos interno e externo. (CARVALHO, 1999).

Na ordem do Estado, as políticas são corporificadas em programas, serviços, metodologias com a finalidade de responder as expressões da questão social. Este processo não é só tencionado como dinâmico cujos modismos, modalidades inseridos na gestão podem encobrir o real sentido da finalidade da política.

A gestão das políticas públicas ocorre mediante a operacionalização de programas, projetos sociais e serviços apensos às diversas esferas governamentais, cabendo a esses programas e serviços a materialização desse sistema de proteção social. Quanto a eles, as determinações e proposituras são estabelecidas pela esfera federal e a execução é de responsabilidade do município. Assim, as determinações quanto à meta de atendimento, às metas a serem atingidas pelos usuários e aos aspectos a ser avaliados



e monitorados são previamente determinadas e nem sempre passam pelo crivo de quem as executa. (TORRES; LANZA, 2013, p.208).

A gestão social é instaurada podendo usufruir do avanço tecnológico, (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016) assim, sistemas, plataformas uma ampla base de dados e recursos tecnológicos e informacionais estão disponíveis para o processo de gestão. Isso por sua vez amplia a apreensão da realidade social, suas expressões, conexões, identificando inclusive territórios, segmentos, riscos e vulnerabilidades, trazendo a tona aspectos da condução da política social. Munido dessas informações a gestão social das políticas tem instrumentos que podem auxiliar no direcionamento de todas etapas ou ciclos da gestão; planejamento, execução, monitoramento, avaliação. A capacidade de formulação e implementação de políticas depende da capacidade financeira, gerencial e técnica, necessárias a realização do programa de governo, a execução das políticas públicas

A gestão social não se concretiza pelo controle informacional, requer serviços, programas e benefícios sociais. Assim em tempos de cortes orçamentários visando ajustes fiscais há de se confrontar de que perspectiva social as políticas sociais estão imbuídas. A ausência de investimentos em políticas sobra a gestão: o controle tecnicista, a administração da desesperança. Neste sentido, a gestão social tem a finalidade no aprimoramento, fortalecimento da garantia e acesso a direitos sociais sustentada na política social. Ou seja, requer estar alinhado a prerrogativa do enfrentamento a questão social.

Portanto, analisar a conjuntura, ter clareza do avanço neoliberal, da contrarreforma em pauta, apresentam o tamanho do desafio a gestão social. Se a gestão social for conduzida pelo tecnicismo, pragmatismo na reprodução fragmentada sobre programas e servi-





ços os resultados serão pífios para a condição da classe trabalhadora. Ou ainda pior, possibilitando de forma naturalizada a inserção de programas conservadores, pactuações incongruentes, apenas reforçando a questão social posta na sociabilidade capitalista. Enfim, cada proposição modernizadora no exercício das políticas sociais, deve ser balizada não apenas na condição orçamentaria, da forma de prestação do serviço, na otimização do recuso público e sim na garantia e alcance social.

Cabe a gestão social articular conhecimentos, aproximando leituras da particularidade brasileira, realidades de territórios, construir proposições democráticas, fortalecendo a participação cidadã, definindo estratégias ampliadas na proteção e promoção social que confrontem a lógica focalista, instituir processos que aprimore a capacidade da política em atingir seus fins, promover a autonomia intelectual de equipes técnicas que construam sua identidade profissional na defesa da classe trabalhadora e da qualidade dos serviços, estabelecer metodologias que aprimorem a relação entre o planejar, executar e avaliar.

Conforme (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016) afirmam que a gestão social se concretiza num processo dialógico, participativo com diferentes sujeitos sociais, numa base democrática. A democracia pode otimizar o controle, a eficiência, fortalecendo a cidadania direta e indiretamente. A transparência e engajamento dos cidadãos impedem a captura do interesse particular e o desmantelamento da esfera pública.

A democracia e a cidadania quando articuladas em sujeitos políticos imprime pautas de interesse da classe trabalhadora, bem como vislumbra e restringe nos mecanismos legais e por movimen-



tos sociais a denuncia e posicionamento frente os avanços do capital, ou seja, um processo contínuo para assegurar e ampliar na sociabilidade capitalista os direitos sociais e políticas sociais.

## **Considerações finais**

As contrarreformas no Estado brasileiro ilustram o desmantelamento de uma intencionalidade construída nas bases democráticas da constituição de 1988. O Estado é colocado no centro da crise, sendo a desregulamentação a proposição ideal para promover melhorias, indicando a não governabilidade pelo déficit fiscal. Sob uma agenda reformista e pró mercado, vão se reduzindo, suprimindo e alterando garantias social que implicam na condição de vida da classe trabalhadora e na oferta das políticas sociais. Os impactos são diversos, gigantescos, num cenário que torna perplexo pela rapidez na destruição dos direitos.

Perante o exposto evidencia-se que a administração gerencial estabelecerá métricas, controles, um refinamento da informação, contando inclusive com recursos tecnológicos que possibilitam exercer as diferentes funções gerenciais com mais precisão. A tônica do debate em gestão volta-se a otimização do orçamento público. O Estado por sua vez na perspectiva dos direitos sociais e da democracia, tem outras prerrogativas a cumprir. Neste sentido o modelo de gestão social é o que melhor corresponde pelos autores estudados na possibilidade em estabelecer o diálogo entre os diferentes interesses presentes na gestão pública. Entretanto, o mesmo pela complexidade em que se tornou a gestão das políticas sociais no Estado democrático e por determinações superiores, pautadas no interesse do capital



a gestão social incorre na possibilidade de produzir resultados de baixo impacto social.

A gestão social incorpora o gerenciamento também democrático, com a participação de diferentes sujeitos, o que implica num compromisso de cidadania. Portanto, desconstruir práticas arraigadas na esfera pública que aprisionam o interesse privado, patrimonialista e centralizador por práticas que elejam o enfrentamento a questão social, que confrontem a defesa por políticas sociais enquanto direitos sociais é um processo ainda primário. Todavia os autores indicam a relevância do modelo de gestão social, pela participação, ou imprime sentidos coletivos, descentraliza poder, confronta o instituído.

## Referências

BERING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social*. São Paulo: Cortez, 2010.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. *O futuro da Democracia*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília. Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

BONETI, L. W. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí (RS): Unijuí, 2007.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Introdução a temática de gestão social. In: ÁVILA, Celia M. de (coord). *Gestão de projetos sociais*. São Paulo: AAPCS, 1999.



\_\_\_\_\_. Gestão social e políticas públicas: uma questão ainda em debate no século XXI. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; DIAS, S. L. F. G, WANDERLEY, M. B., MENDONÇA, P. (Org.). *Gestão social: mobilizações e conexões*. São Paulo: LCTE, 2013.

CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. *CFESS está atento á defesa do SUAS*. In: CFESS Manifesta. Nov., 2017. <http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1425>. Acesso em: 13 jun. 2018.

SOARES, Laura Tavares. *Os Custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA FILHO, Rodrigo de; GURGEL, Claudio. *Gestão democrática e Serviço Social: Princípios e propostas para a intervenção crítica*. São Paulo: Cortez, 2016.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo Público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez. 2012.

TORRES, Mabel Mascarenhas; LANZA, Liria Maria Bettioli. Serviço Social: exercício profissional do Assistente Social na gestão de políticas públicas. In: *Argumentum*, Vitória, V.5, n.1, p 197-215, jan/jun. 2013.



# A CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL E O ESTADO EM FALÊNCIA

DETERMINAÇÕES À CLASSE TRABALHADORA <sup>1</sup>

Maria Salete Ribeiro<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo aborda a “Crise Estrutural do Capital e o Estado em Falência”, teses do filósofo, István Mészáros, apontam as consequências àqueles que vivem da venda de sua força de trabalho, cada vez mais explorados para sustentar o capital, em sua incessante busca de lucros, avalizado pelo Estado legaliza “roubos e fraudes” aplicados barbaramente ao conjunto dos trabalhadores em esfera global. O Estado que acumula dívidas impagáveis, que somam trilhões para salvar um sistema financeiro em permanentemente colapso, já dá sinais de exaustão. Intensificam-se os ataques e a destruição das conquistas civilizatórias, traduzidas nos direitos sociais e trabalhistas e as rupturas e fragmentações da organização e luta dos trabalhadores, hoje alienados da própria condição humana. Para decifrar essas contradições e determinações históricas que ameaça a sobrevivência da humanidade a teoria social de Marx é a base à crítica radical às organizações societárias assentadas na propriedade privada dos meios de produção, lembrando que são construções humanas passíveis de transformação.

**Palavras-chave:** Estado; Capital; Trabalho.

---

<sup>1</sup> Esse texto é uma revisão do artigo elaborado como trabalho final da disciplina, Teorias da Política Social e da Cidadania do Curso de Doutorado Interinstitucional – DINTER UnB/UFMT, ministrada pela Professora Dra. Ivanete Boschetti em 2018.

<sup>2</sup> Graduada em S. Social, docente no curso de S. Social da Universidade Federal de Mato Grosso e doutoranda em Política Social do DINTER UnB/UFMT.



## THE STRUCTURAL CRISIS OF CAPITAL AND THE STATE IN BANKRUPTCY DETERMINATIONS TO THE WORKING CLASS

**Summary:** This article addresses the “structural crisis of Capital and the state in bankruptcy”, theses of the philosopher, István Mészáros, points to the consequences to those who live from the sale of his workforce, increasingly exploited to sustain the Capital, in his incessant Search for profits, guaranteed by the state legal “thefts and frauds” applied to the whole of workers in the global sphere. The state that accumulates unpaid debts, which add up to trillions, to save a financial system in permanently collapsing, already gives signs of exhaustion. The attacks and destruction of civilizational conquests are intensified, translated into social and labor rights and the ruptures and fragmentation of the organization and struggle of workers, today alienated from the human condition itself. To decipher these historical contradictions and determinations that threatens the survival of humanity, Marx’s social theory is the basis for radical criticism of corporate organizations based on private property of the means of production, remembering that they are Passive human transformation constructions.

**Key words:** State; Capital; Work.

### Introdução

Em tempos obscuros e de riscos à sobrevivência da humanidade, Marx nunca foi tão atual. Como disse Mészáros (2011, p.30), *Marx é mais relevante hoje do que alguma vez já o foi. Pois apenas uma mudança sistêmica radical pode proporcionar a esperança historicamente sustentável e a solução para o futuro.* Marx, com suas obras presenteou a humanidade. Ofereceu a base teórica para a organização e luta dos trabalhadores e ainda hoje ilumina as ideias e acalenta as angústias daqueles que se debruçam sobre suas produções e acreditam que é possível construir uma sociedade livre da



exploração do homem sobre o homem, que acreditam na superação dessas relações e na construção da emancipação humana.

Importante ressaltar, já de início, que a referência teórico crítica marxista dá os fundamentos para essa discussão que pretende traçar um caminho ao dialogar com os autores de referência na busca de decifrar os fenômenos aparentes, próprios da ordem capitalista, como por exemplo, a origem, manutenção e ampliação das desigualdades, mesmo em tempos onde não há escassez. Antes pelo contrário, tempos de superprodução jamais vista na história. Entender a razão de ser desses fenômenos nos termos de Marx, significa apreender a estrutura e a dinâmica da sociedade burguesa [...] *Marx extraiu a lei geral da acumulação capitalista, segundo a qual, no modo de produção capitalista, a produção da riqueza social implica, necessariamente, a reprodução continua da pobreza (relativa e / ou absoluta)* (NETTO, 2011, p.6). E, diga-se de passagem, que essa produção e reprodução da pobreza se mantem, se amplia e se reduz de acordo com a correlação de forças entre capital e trabalho ao longo do desenvolvimento da sociedade capitalista.

Nessa mesma direção, Iamamoto (2008, p.20), ao discorrer sobre Teoria Social de Marx, vai reafirmar a relevância desta [...] *para pensar os dilemas dessa sociedade aprisionada no circuito das finanças, [...] centralidade ao fetichismo que impregna radicalmente a sociabilidade capturada pelo capital e a inversão sujeito-objeto que o caracteriza - a humanidade a serviço de coisas sociais mercantis [...]*. Em outros termos, pode-se afirmar que o capitalismo contemporâneo impõe uma ordem societária reificada que invade todos os espaços da vida social, colocando o ser humano e as estruturas sociais, todos a serviço do capital.



O capital para se manter e se ampliar, ideologicamente esconde sua verdadeira face expansionista, que o impulsiona em busca de lucro, a abertura de novos mercados, novas formas de concentração e acumulação de riquezas. Sem nenhum pudor, para conseguir seu intento, suborna, saqueia e fraudas, chegando a produzir bens descartáveis, como também destruir a própria produção. Nessa ceara, cria estratégias políticas para controlar o Estado e assaltar os cofres públicos em busca de subsídios, isenções etc. Pela via das privatizações e terceirizações abre novos mercados, como também assegura a legalidade para seu roubos e fraudes aplicados, impiedosamente sobre os trabalhadores. Sua lógica assegura destrutiva gera contradições das mais severas na história da humanidade, fazendo lembrar Rosa de Luxemburgo (1999), sobre o contexto histórico do capitalismo imperialista que produziu as guerras mundiais, quando se perguntou se a época a humanidade caminhava para o “socialismo ou barbárie” e que Mézáros (2003) veio acrescentar, quase meio século depois, dizendo: “socialismo ou barbárie se tivermos sorte”. Ainda que a vida nessa sociedade esteja sob ameaça e que já mostra sinais de barbárie é importante refletir sobre o que afirma Netto (2010, p.22),

Os trabalhadores, como o demonstra uma experiência histórica bissecular, não caminham bovinamente para o matadouro. Acuados e postos na defensiva por uma complexa conjugação de processos de que não tiveram o controle (desde as transformações societárias referidas ao colapso do “socialismo real”), encontraram forças para uma *resistência* pontuada [...] as *lutas sociais*, ainda que defensivas, marcaram e marcam a presença dos trabalhadores na contracorrente política do período em tela.

Diante desse contexto, não há outra escolha a fazer, a não ser a defesa dos direitos sociais e trabalhistas, arduamente conquistados,





mas ciente de que estes, são meios à construção da emancipação humana nos termos de Marx e principalmente fazer a crítica radical a essa ordem social perversa, que mostra *o exaurimento das possibilidades civilizatórias da ordem do capital. Em todos os níveis da vida social, a ordem tardia do capital não tem mais condições de propiciar quaisquer alternativas progressistas para a massa dos trabalhadores* (ibid., p.25). Sobre as contradições e perversidades instauradas pelo capitalismo, já diziam Marx e Engels que,

A burguesia desempenhou na história um papel eminentemente revolucionário, onde quer que tenha conquistado o poder, destruiu as relações feudais, patriarcais e idílicas. Rasgou todos os laços que prendiam o homem feudal a seus “superiores naturais”, para só deixar subsistir, de homem para homem, o laço do frio interesse, as duras exigências do pagamento a vista. [...] Fez da dignidade pessoal um simples valor de troca; substituiu as numerosas liberdades, conquistadas duramente, por uma única liberdade sem escrúpulos: a do comércio, Em uma palavra em lugar da exploração dissimulada por ilusões religiosas e políticas, a burguesia colocou uma exploração aberta, direta, despuorada e brutal (2005, p.42).

A exploração dissimulada de que falam os autores, se mantém e se amplia à medida que o capital domina o sistema “legal formal”, corporificado na figura do Estado sobre o produtor alienado, dos meios de produção, alienado da sua própria condição humana, pois fica refém do trabalho assalariado para seu próprio sustento e nessa seara se mantém a sua permanente opressão. Ainda segundo os próprios autores, *a condição essencial para a existência e supremacia da classe burguesa é a acumulação da riqueza nas mãos de particulares [...] a condição da existência do capital é o trabalho assalariado. Este se baseia exclusivamente na concorrência dos operários entre si* (ibid.p.51). Estes



clássicos desmistificaram a face oculta da organização social construída, sob a exploração de classe desde os seus primórdios, sinalizando que esse sistema não tem outra rota a não ser caminhar para a destruição e a barbárie.

De acordo com Wood (2011, p.28) as produções de Marx deram conteúdo político a sociedade capitalista e revelaram o segredo fundamental da produção nessa ordem societária.

[...] Esse segredo tem um corolário: a disposição de poder entre o capitalista e o trabalhador tem como condição a configuração política do conjunto da sociedade – o equilíbrio de forças de classe e os poderes do Estado que torna possível a expropriação do produtor direto, a manutenção da propriedade privada absoluta para o capitalista, e o seu controle sobre a produção e a apropriação.

Destaca ainda a autora, que Marx, em sua obra o *Capital* Volume I, ao desenvolver a evolução da forma da mercadoria, revela que o *“ponto de partida” da produção capitalista, não é outra coisa senão o processo histórico de isolar o produtor dos meios de produção, um processo de luta de classes e de intervenção coercitiva do Estado em favor da classe expropriadoras* e que levou Marx a conceber o Estado como o *“comitê da burguesia”*.

Na Teoria Social de Marx, teoria e método não estão dissociados, mas é o método que dá o norte que orienta a apreensão crítica da realidade. Para Netto (2011, p.21) o método de Marx, [...] *propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto, capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese*. Nessa perspectiva, a investigação sobre determinado objeto, implica um conhecimento da totalidade, que só é possível ao se apreender suas



determinações e conexões, relações e dimensões e formas de expressão e que também pode ser ilustrado no que diz Fontes (2010, p. 16),

[...] este exercício de reflexão crítica parte do reconhecimento de que não há um ponto acima ou ideal a partir do qual podemos descortinar o processo sócio histórico ou produzir conhecimento. Ao contrário, é mergulhando nele que o conhecimento se enriquece das inúmeras determinações que compõem o real, evidenciando as asperezas e contradições, e não as ocultando.

Mandel (1985, p.7), ao discorrer sobre as leis gerais de movimento do capital descobertas por Marx, faz a crítica ao reducionismo do entendimento sobre o método restrito a uma *progressão do abstrato ao concreto* [...] para Marx, o concreto era tanto o “ponto de partida efetivo quanto o objetivo final do conhecimento, que ele via como um processo [...]. Na continuidade de sua discussão, Mandel, afirma que, *uma progressão do abstrato para o concreto é necessariamente precedida, por uma progressão do concreto para o abstrato – pois o abstrato já é resultado de um trabalho prévio de análise que procurou separar o concreto, em suas relações determinantes* (ibid., p.8). O método de Marx é o método da reconstrução do real por meio do pensamento e da exposição crítica desse próprio real.

Assim, ao discorrer sobre a tríade, Estado, capital e trabalho que gestam a ordem societária presente fundada sobre a apropriação privada da riqueza socialmente produzida, sob os grilhões do Estado, como instrumento poderoso a serviço do capital que para se manter e se expandir produz crises cíclicas que aguçam as contradições entre capital e trabalho, assumindo a partir da década de 1970, características de uma crise estrutural (MÉSZÁROS, 2011). Esta ameaça a



falência do Estado, a destruição do meio ambiente e a subjugação da vida humana à violência e ao extermínio.

## O Estado na ordem capitalista contemporânea

A ordem societária contemporânea é uma construção social, instaurada pela correlação de forças entre capital e trabalho mediada pelo Estado, e seu desenvolvimento, consolidação e expansão se alicerça pela apropriação e concentração da riqueza, socialmente produzida. Para tanto, o sistema do capital aliado ao Estado cria, recria e inventa mecanismos de controle e subjugação da força de trabalho para mantê-la subserviente e escrava, produzindo cada vez mais riquezas, ao mesmo tempo, que é obrigada a sobreviver em situação de pobreza cada vez mais extrema, chegando ao seu esgotamento.

A discussão construída no diálogo com os autores de referência, busca o entendimento teórico crítico das profundas mudanças e rupturas dessa ordem, em tempos de crise estrutural do capital, onde o Estado sob a égide neoliberal desempenha um papel cada vez mais nocivo aos trabalhadores para proteger e assegurar a continuidade da expansão e da exploração capitalista, como afirma Netto (2010, p. 19),

[...] o Estado burguês, mantendo o seu caráter de classe, experimenta um considerável redimensionamento. A mudança mais imediata é a diminuição da sua ação reguladora, especialmente o encolhimento de suas “funções legitimadoras” quando o grande capital rompe o “pacto” que suportava o *Welfare State*, começa a ocorrer a retirada das coberturas sociais públicas e tem-se o corte nos direitos sociais – programa tatcherista que corporifica a estratégia do grande capital de “redução do Estado”, num processo de “ajuste” que visa diminuir o ônus do capital no esquema geral de reprodução da força de trabalho (e das condições gerais da reprodução capitalista).



O Estado, conforme apontou Netto, na ordem societária presente, se reduz para o trabalhador e se amplia para capital e nessa dinâmica contraditória pactua com a barbárie e o extermínio de milhões de pessoas. Realidade já vivenciada em outro período histórico, sob outras determinações. Sobre esses horrores da história do capitalismo que transformou os produtores em trabalhadores assalariados, levando estes a vender a si mesmos, por não lhes restar mais nada para garantia de sua existência, Marx (1998, p.252) afirmou que, *a história dessa expropriação está inscrita nos anais da humanidade com traços de sangue e fogo*. A história também é testemunha de que os trabalhadores reagiram. Suas lutas e resistências, mesmo que temporariamente, estabeleceram certos limites ao sistema, emplacando conquistas civilizatórias que hoje são objeto de defesa da classe trabalhadora, como os direitos sociais e trabalhistas, que podem ser ilustrados nas palavras de Behring (2016, p.17),

A política social e os direitos sociais, movidos pela contradição capital-trabalho, são processos históricos e sociais que têm origem nas leis fabris do século XIX, passando pela experiência bismarckiana<sup>3</sup> no final do século XIX, o Relatório Beveridge, de 1942, e que orientou a experiência trabalhista e socialdemocrata dos chamados “anos de ouro”, entre 1945 e 1970. [...] compõem a pauta político-econômica dos trabalhadores tendo em vista sua reprodução, na forma de benefícios e serviços que se constituem como salários indiretos, e tornam-se especialmente importantes

<sup>3</sup> Para aprofundar sobre o modelo de seguridade social alemão, que tem seu expoente Otto Bismark e que veio influenciar a maioria dos países que implantaram seu sistema de proteção social visto ser majoritariamente contributivo. Entre outros, ver: Elaine R. Behring e Ivanete Boschetti, Política social. Fundamentos e história. S. Paulo: Cortez, 2006; Ivanete Boschetti et. all. org., Política social no capitalismo. Tendências contemporâneas. S. Paulo: Cortez, 2008; José Paulo Netto, Capitalismo monopolista e Serviço Social. S. Paulo: Cortez, 2009 e PEREIRA, Camila Potyara. Proteção Social no Capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016.



quando se combinam com estruturas tributárias progressivas, ou seja, que incidem sobre o lucro, o juro e a renda da terra, sobre as grandes fortunas.

Assim, mesmo reconhecendo que as conquistas, nos limites da sociedade do capital, não alteram a ordem social dominante é indispensável defendê-las porque traz melhoria às condições de vida dos trabalhadores assalariados, como também garante àqueles que não acessam o mercado, seja por incapacidade e/ou desemprego, um mínimo para seu sustento.

Apesar das divergências teóricas e políticas que podem ser observadas entre pesquisadores dessa temática, não há dissenso quanto ao reconhecimento que a articulação das políticas sociais em um sistema integrado de regulação social e econômica, comumente designado de “sistema de proteção social”, passa a ser um componente fundamental das medidas anticrise após a crise de 1929. Nos países capitalistas da Europa ocidental, sob orientação keynesiana<sup>4</sup> e beveridgiana<sup>5</sup>[...], as políticas sociais passam a estruturar um complexo (e eficiente, do ponto de vista capitalista) sistema público de (quase) pleno emprego de demanda efetiva e de direitos e serviços sociais que asseguram condições de bem estar até então inexistentes [...] (BOSCHETTI, 2016, p.26-27)

Considerando a lógica expansionista, exploradora e destrutiva do capital, que em sua incessante busca de lucros não dá tréguas ao trabalhador é que se pode ver a partir do último quadrante do século XX, começar a ruir, os direitos conquistados, especialmente nos

---

<sup>4</sup> Sobre a teoria Keynesiana que deu sustentação para o pacto pós-guerra, com a intervenção do Estado na regulação econômica e social ver entre outros, Keynes, J.M. Teoria Geral do emprego, do juro e do dinheiro: inflação e deflação. São Paulo: Abril cultural, 1983. NUNES, M.J. O Pensamento de Keynes. Aspectos epistemológicos e metodológicos. Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Lisboa, 1998.

<sup>5</sup> Aprofundar a discussão sobre o modelo de proteção social que veio emergir a partir do modelo inglês tendo como expoente, William Henry Beveridge e que foi até hoje o único modelo não contributivo ver Plano Beveridge. Relatório sobre o seguro social e serviços afins. Rio de Janeiro: Editora Jose Olympio 1943.



países centrais, onde se efetivaram, porque na periferia do capital, como é o caso do Brasil, estes ganhos foram quase invisíveis, muitos deles, antes mesmo de saírem do papel, estavam sendo destruídos, como bem ilustram as afirmações de Behring (2009, p.9-10),

[...] os “*Anos de Ouro*” do capitalismo “regulado” e da social democracia começam a se exaurir no final dos de 1960. As taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer suas funções *mediadoras civilizadas* [...] As dívidas públicas e privadas cresceram perigosamente. A explosão da juventude em 1968, em todo o mundo, e a primeira grande recessão – catalisada pela alta dos preços do petróleo em 1973/1974 – foram os sinais contundentes de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à proteção social estava abalado no capitalismo central e comprometido na periferia do capital onde não se realizou efetivamente.

Na sua versão neoliberal, o Estado é por excelência um instrumento a serviço do capital e as consequências para aqueles que, embora produzam a riqueza, dela não podem usufruir, se manifesta nos mais diversos espaços e dimensões, como a precarização dos vínculos trabalhistas, perda de postos de trabalho, perda de benefícios assistenciais, redução das políticas sociais, como assistência social, saúde e educação e as terceirizações e privatizações de toda ordem, ampliam os mercados para o capital, mesmo as custas da ampliação do desemprego, miséria, fome e violência. Sobre esse cenário, Katz (2016, p.81) afirma que,

O neoliberalismo contraiu os rendimentos da população, afetou a capacidade de consumo, aumentou a superprodução de mercadorias e agravou várias modalidades de superacumulação de capital. Além disso, intensificou uma deterioração do meio ambiente que ameaça desencadear desastres ecológicos inéditos [...] O neoliberalismo perdura pelo retrocesso que impôs aos trabalhadores. Sustenta-se do cansaço político gerado pela



alternância de conservadores e sociais democratas na administração do mesmo modelo. Tudo indica que a reversão desta etapa exigirá grandes vitórias populares de baixo para cima.

Para Mézáros (2015, p.28) o *Estado na sua composição na base material antagônica do capital não pode fazer outra coisa senão proteger a ordem sociometabólica estabelecida, defendê-la a todo o custo, independentemente dos perigos para o futuro da humanidade*. Logo o Estado é parte integrante desse processo de superexploração do trabalhador e dá sustentação à concentração e expansão sem precedentes do capital, transformando-se ele mesmo, em mais um mercado para capital, conforme Netto (2010, p. 29-30),

As corporações imperialistas, o grande capital, implementam a erosão das regulações estatais visando claramente a liquidação de direitos sociais, assalto ao patrimônio e ao fundo público, com a “desregulamentação” sendo apresentada como “modernização” que valoriza a “sociedade civil”, libertando-a da tutela do “Estado protetor” – e há lugar nessa construção ideológica, para a defesa da “liberdade”, da “cidadania” e da “democracia”.

Sobre o fundo público, como mais um mecanismo do capital para expansão e lucro, Salvador (2012, p.2-3) afirma que este é *alvo de disputa de interesses de diferentes forças privadas que buscam inserir suas demandas no orçamento estatal, se intensificando a partir da década de 1980 com a hegemonia do capital financeiro, sob a ordem neoliberal [...]* Discorre o autor, que o fundo público assume cada vez mais, um papel relevante para manutenção do capitalismo, tanto pela ampliação das políticas sociais que vão dar sustentação ao mercado de consumo, quanto na sua utilização para financiamento de políticas anticíclicas, em momentos de retração da economia, como também pelas mais diversas *formas de gastos sociais e de fi-*





*nanciamento, incluindo a questão da manutenção e valorização do capital pela via da dívida pública.*

Sob o manto das construções ideológicas se oculta a responsabilidade do capital e do Estado pelo sucateamento do que restou do público, pelo endividamento estatal, sem precedentes, pela perda diuturna de milhões de vidas, e a própria falência do Estado, professada midiaticamente ser causada pelos sistemas de proteção social, que ganham visibilidade nos constantes ataques a Previdência Social, mas essa tese oculta a verdadeira causa que é o assalto efetuado pelo capital. Cambaleante, esse se mantém a serviço do capital e hoje é comandado pelos grandes conglomerados financeiros globalizados. Sobre esse cenário, Mészáros (2015, p.26) diz que os problemas do Estado na ordem do capital, são cada vez maiores, [...] *as tendências [...] indicam o agravamento em todos os lugares, com as políticas de austeridade, impostas impiedosamente pelos governos capitalistas sobre a sua população trabalhadora.*

Em consonância com o pensamento de Mészáros, pode-se afirmar que o Estado é o escudo do capital e não importa a face que assumo, seja ela *ditatorial mais cruel ou pelo “rosto sorridente” das formações estatais liberal-democráticas do sistema do capital* (ibid.p.18), pois para defender essa ordem social, sem o menor constrangimento, este lança mão de seus aparelhos repressores, intensificando a violência, a fome e a barbárie tão ou mais aviltante, do que àquelas experimentadas na era industrial e assim, discutir o Estado, no atual estágio do capitalismo, remete às suas origens e percursos de desenvolvimento, mas principalmente, o retorno a Marx é imprescindível,



O Estado não pode eliminar a contradição entre a função e a boa vontade da administração, de um lado e os seus meios e possibilidades, de outro, sem eliminar a si mesmo, uma vez que repousa sobre essa contradição. Ele repousa sobre a contradição entre a vida pública e privada, sobre a contradição entre os interesses gerais e os interesses particulares [...], com efeito, essa dilaceração essa infâmia, essa escravidão da sociedade civil é o fundamento natural em que se apoia o Estado moderno [...] A existência do Estado e a existência da escravidão são inseparáveis (MARX, 2010, p.60).

Enganaram-se àqueles que acreditaram que os tempos áureos do chamado “Estado de Bem Estar Social”, era perene e as forças sociais teriam “domado” o capital. Na verdade foram algumas décadas de trégua, ainda que restrita aos países centrais, mais especificamente àqueles da região nórdica europeia que se desmantelam com em meio as transformações societárias em curso, intensificadas também pelos avanços tecnológicos, pela reorganização do capitalismo contemporâneo que destrói as estruturas estatais que ainda poderiam prover alguma condição de dignidade ao trabalhador.

Para Mandel (1985, p.339) [...] *há uma tendência inerente ao capitalismo tardio à incorporação pelo Estado de um numero sempre maior de setores produtivos e reprodutivos às “condições gerais de produção” que financia [...].* Exemplifica o autor as oportunidades de investimentos lucrativos que o Estado oferece nessa função de sustentáculo do capital, na indústria de armamentos, indústria do meio ambiente, obras de infraestrutura (*onde o lucrativo significa tornado lucrativo por meio da garantia de subsidio do Estado*). Destaca ainda o autor, que o capitalismo tardio é suscetível a constantes crises econômicas e políticas que podem ameaçar o sistema se o Estado não cumprir com uma de suas funções vitais, que é a administração das crises [...] *O capitalismo tardio caracteriza-se pela*



*combinação simultânea da função econômica do Estado burguês, do esforço para despolitizar a classe operaria e do mito de uma economia onipotente, tecnologicamente determinada que possa supostamente superar os antagonismos de classe [...]* (ibid. p.341).

A concepção de Estado em Mandel alicerça-se no que já dizia Marx, como sendo este o “comitê da burguesia” e sendo assim, a superação da ordem social capitalista exige também a supressão dessa forma de Estado porque lhe dá sustentação. Nas palavras do autor,

[...] as lutas por aumento de salários, realizadas pelos sindicatos e os direitos irrestritos de greve, as liberdades normais [...] os direitos de manifestação – tudo isso está se tornando cada vez mais intolerável ao capitalismo tardio. Portanto o Estado precisa restringi-la, enfraquece-la e aboli-la legalmente [...] o pré-requisito para a emancipação é a conquista do poder político e a demolição do aparelho de Estado burguês [...] (ibid.p.350).

Segundo Netto, (2010, p.21), embora sejam inequívocas as vitórias do grande capital nesse início do século XXI, elas não apontaram nada de ganhos aos trabalhadores e isto é óbvio, pois é da penalização destes, que o capital se mantém e se amplia, mas nem é tão óbvio assim é o fato de que as medidas tomadas até então, não eliminaram o *ciclo crítico da dinâmica capitalista (manifestado nas sucessivas crises abertas por aquela da Bolsa de Nova Iorque, em 1987, e até a mais recente, de 2008)* [...]. Nesse mesmo sentido, Mészáros (2015, p.15) destaca que,

SOB AS CONDIÇÕES do aprofundamento, da crise estrutural do sistema do capital, os problemas do Estado tornam-se, inevitavelmente cada vez maiores [...] tentativas de medidas corretivas de Estado – desde intervenções militares perigosas para enfrentar colapsos financeiros gra-



ves em uma escala monumental, incluindo as operações de resgate do capitalismo privado realizado pela crescente dívida pública da ordem de trilhões de dólares – parecem agravar os problemas [...]

Nessa passagem, Mészáros está colocando em questão o exaurimento do Estado, que está sob risco por seus atos ilegítimos, ilegais e indefensáveis, que lhe tira “fôlego” para continuar a “tapar o buraco sem fundo” do capital. Enquanto isso o trabalhador vive em situação cruel e desumana, alienado dos meios de prover o seu sustento e de sua prole, como também da sua condição humana e assim, produz e reproduz um sistema que pela lógica deveria destruir.

Não há dúvida de que o cenário atual é preocupante, é desolador, mas nem por isso deixa de ser possibilidade, pois se trata de construção histórica, logo passível de transformação e na perspectiva de Marx, via da prática social.

## **A Crise Estrutural do Capital e suas Refrações à Classe Trabalhadora**

O sistema capitalista, desde as suas origens e ao longo de seu desenvolvimento, cria, aperfeiçoa e modifica seus mecanismos de domínio e subjugação dos produtores de riqueza. E não basta ao capital transformar o trabalhador em mercadoria pois, é preciso que esta mercadoria seja ainda mais supérflua e descartável que os próprios produtos por ele produzidos. Para isso o sistema se estrutura e se mantém sob práticas, fraudulentas que privilegiam o capital em detrimento da vida e da própria humanidade. Mészáros (2011, p.25-26) afirma que [...] *não importa quão corruptas possam ser tais práticas elas estão plenamente em sintonia com os contra-valores institucionalizados da ordem estabelecida [...]* *A fraudulência numa*



*grande variedade de suas formas práticas, é a normalidade do capital.* Essa realidade tem se tornado possível, por que a lógica do capital invadiu todas as esferas da sociedade, criando rachaduras severas à sociabilidade constitutiva do ser humano genérico. Em decorrência vem o estranhamento, esgarçando as relações sociais e se algumas destas relações restarem e expressarem algum tipo de resistência o Estado é chamado para reprimir, seja pela via jurídico ideológica ou pelos seus instrumentos de repressão.

Assim, o Estado do capital, expressão de Mészáros, ataca, flexibiliza e desregulamenta sem piedade os direitos trabalhistas, se desresponsabiliza com as políticas sociais de cunho universalistas e pela via privatização e da terceirização, de todo e qualquer bem público, nega o acesso aos trabalhadores que são os maiores cofinanciadores dessas políticas. Estas práticas cotidianas, despudoradamente ampliam o mercado do capital. Mas nem tudo isso é suficiente, para atender as demandas do capital, dada a sua condição vital, a expansão e o lucro incessantes. Suas crises cíclicas produzidas para manter e ampliar seus designios, a partir da década de 1970, assumem características de crise estrutural (MÉSZÁROS, 2003, 2011, 2015), nas palavras de próprio autor,

[...] A imensa expansão especulativa do aventureirismo financeiro – sobretudo nas últimas três ou quatro décadas – é naturalmente inseparável do aprofundamento da crise dos ramos produtivos da indústria, assim como das resultantes perturbações com a absolutamente letárgica acumulação de capital (na verdade, acumulação fracassada) no campo produtivo da atividade econômica. Agora, inevitavelmente, também no domínio da produção industrial a crise está ficando, muito pior. [...] crescimento do desemprego por toda a parte numa escala assustadora e a miséria humana a ele associada. Esperar uma solução feliz para esses problemas vinda das operações de resgate do Estado capitalista seria uma grande ilusão (2011. p. 25).



Ressalta o autor que em vivemos hoje submetidos ao *impacto destrutivo de uma relação simbiótica entre a estrutura legislativa do Estado da nossa sociedade e o material produtivo, bem como da dimensão financeira da ordem reprodutiva societária estabelecida* [...] que vem determinando os rumos da sociedade do capital em direção a barbárie e sua conseqüente destruição.

[...] as recentes tentativas de conter os sintomas da crise que se intensificam pela nacionalização – camuflada de forma cínica – de grandeza astronômica da bancarrota capitalista, por meio dos recursos do Estado ainda a serem inventados, só cumprem o papel de sublinhar as determinações causais antagônicas profundamente enraizadas da destrutividade do sistema capitalista. Pois o que está fundamentalmente em causa hoje não é apenas uma crise financeira maciça, mas o potencial de autodestruição da humanidade no atual momento do desenvolvimento histórico, tanto militarmente como por meio da destruição em curso da natureza (ibid. p.29)

Sobre esse ponto de vista Behring (2017 p.12) referenciada em Marx (1997) e (MÉSZAROS, 2002), vai afirmar que,

Os neoliberais estimularam uma lógica societária fundada na livre concorrência, que talvez pudesse se adequar ao século XVIII para impulsionar a modernidade, como admite Marx no seu *Manifesto Comunista* (1997). Mas tal lógica não serve ao terceiro milênio, a não ser para impulsionar o retrocesso, a destruição e a barbárie.

Os neoliberais foram mestros em mentir, representar e enganar e até fizeram a humanidade acreditar que o mercado responderia, evidentemente com a força dos grilhões do Estado e a patrulha ideológica em todos os espaços sociais. Contudo estão sendo descobertos. Em outros termos diz Mézáros (2011, p. 28), [...] a fantasia renovada periodicamente de regular o capitalismo de um modo es-



truturalmente significativo só pode resultar numa tentativa de dar nó nos ventos.

As manifestações de barbárie que já integram o cotidiano e afetam diretamente os trabalhadores e para ilustrar essa realidade vejamos uma das conclusões de Silva (2017, p.5-6), ao discutir o desmonte da Previdência Social brasileira. Mostra a autora que os médicos peritos do INSS, estão recebendo além dos salários um bônus para revisar benefícios, mas pelos resultados o que estão a fazer são cortes de benefícios assistenciais, amparado por medidas provisórias 739/07/2016 e 767/01/2017, conforme retrata a divulgação do governo em agosto de 2017, quando informa que até 14 de julho do mesmo ano, foram realizadas 199.981 perícias e 180.268 benefícios foram “cortados”, logo o percentual de cortes está acima de 80% e diz ainda que sua meta é *“economizar” R\$10 bilhões ao ano em auxílio-doença e aposentadorias por invalidez*. Essas cifras publicadas, na sua aparência compõem um decurso midiático de “corte de privilégios”, mas na sua essência significam a penalização severa do trabalhador, envelhecido e adoecido e que com certeza não tem lugar no mercado de trabalho, afinal como poderia concorrer com mais de 12 milhões de desempregados? Essa, é apenas uma amostra das barbáries que descarta e extermina o trabalhador e que está a invadir todos os quadrantes do planeta, dada a hegemonia neoliberal, em curso, que também pode ser ilustrada nas palavras de Netto (2010, p. 28),

Do ponto de vista político, as medidas de “ajuste” e “flexibilização/desregulamentação/privatização”, [...] penalizaram fortemente os trabalhadores. Custaram-lhes, em primeiro lugar, seus postos de trabalho [...] em segundo lugar, mediante o aumento da exploração, compressões sobre os



salários daqueles que conseguiram manter seus empregos, derivando em ponderável aviltamento do padrão de vida. Custaram-lhes, em terceiro lugar, um forte ataque aos sistemas públicos de seguridade social. [...] mais de três décadas de “flexibilização” do tardo-capitalismo – e, aqui, o que se constata é que a pauperização absoluta e a relativa, conjugadas ou não, *cresceram*, mesmo que diferencialmente, *para a maioria esmagadora da população do planeta* [...]

Assim, decifrar essa realidade que a priori parece estar se fechando, perdendo o movimento dialético, as contradições que a engendra, são desafios postos àqueles que acreditam que os homens fazem a história, mesmo que em condições determinadas e nessa direção as lutas e enfrentamentos na defesa intransigente dos direitos sociais conquistados, mesmo que nos limites da sociedade de classe, é uma estratégia que não pode ser relegada, porque implica retrocesso no campo político, considerado um estágio à emancipação humana. Retrocessos esses, lembrados por Antunes, ao fazer a introdução da obra de Mészáros, “A crise estrutural do capital” (2011, p.10) quando vai afirmar que a ordem do capital deu conta de decretar,

[...] a falência dos dois mais arrojados sistemas estatais de controle e regulação do capital experimentado no século XX. O primeiro, de talhe Keynesiano, que vigorou especialmente nas sociedades capitalistas marcadas pelo “Welfare State”. O segundo do “tipo soviético” (vigente, conforme Mészáros, na URSS, e nas demais “sociedades pós-capitalistas”), que, embora fosse resultado de uma revolução social que procurou destruir o capital, foi por ele fagocitado.

A voracidade do capitalismo para saciar sua permanentemente expansão e acumulação, passa a deslocar-se da periferia, onde a condição de dependência ou das práticas imperialistas dão sinais de esgotamento para o centro e de acordo com Fontes (2010 p. 66), assiste-se uma redução veloz das distancias entre o centro e periferia,





[...] as mesmas práticas tornam-se corriqueiras em todos os países, com fraudes eleitorais, manipulações grosseiras da “opinião pública”, sindicatos pelegos, máfias diversificadas e escândalos de corrupção não mais limitados ao que se convencionou chamar de “periferias”. A ameaça recorrente do desemprego aprofunda-se nos países centrais por meio da apropriação de direitos que limitavam a disponibilização da força de trabalho; modificações perversas nas modalidades de contratação de força de trabalho intensificam-se indiscriminadamente.

A mesma autora aponta ainda, que o esgotamento da expropriação imperialista se expressa também no endividamento dos estados. Dívidas estas impagáveis. Mészáros (2011, p.22) ao analisar o endividamento dos estados, mostra somas em trilhões que foram retirados dos cofres públicos com a justificativa de salvar o sistema o que o autor, “*denomina de nacionalização da bancarrota do capital*”, e como resultado veio a nacionalização de bancos e de empresas multinacionais. Observa ainda que [...] *políticos e banqueiros endinheirados parecem pensar apenas nos zeros, [...] é preciso mais do que zeros para escapar do buraco sem fundo do endividamento global ao qual estamos condenados pelo sistema que eles agora querem salvar a todo custo.*

Nesse cenário desolador, como construir a resistência, diante da pequena expressão do movimento dos trabalhadores, considerando o que afirma Netto (2010, p.14),

[...] No conjunto dos que vivem da venda da sua força de trabalho, está claro que a classe operária que fixou a sua identidade classista (sindical e político-partidária) enfrentando o capitalismo monopolista experimenta mudanças significativas, afetada que é por diferenciações, divisões, cortes e recomposições.

Os trabalhadores estão hoje em uma encruzilhada, que guarda semelhança com aquela da era industrial que motivou Marx a



decifrar “estrutura e dinâmica da sociedade burguesa”, sendo que suas teses, até hoje são referência ímpar, para alicerçar resistências.

[...] o modo de produção capitalista experimentou transformações de monta, que se refratam distintamente nas diversas formações econômico-sociais [...] Ainda que se registrem polêmicas acerca da natureza e das complexas implicações dessas transformações, bem como do ritmo em que levam o modo de produção capitalista a aproximar-se dos seus limites estruturais, duas inferências parecem-me inquestionáveis: 1ª. Nenhuma dessas transformações modificou a essência exploradora da relação capital/trabalho; pelo contrário, tal essência, conclusivamente planetarizada e universalizada, exponencia-se a cada dia; 2ª. A ordem do capital esgotou completamente as suas potencialidades progressistas, constituindo-se, contemporaneamente, em vetor de travagem e reversão de todas as conquistas civilizatórias (ibid., p. 23).

Contudo é importante destacar que estas práticas deletérias do capital não são uniformes, pois avançam em cada país, conforme a correlação de forças e o estágio de desenvolvimento das forças produtivas. No Brasil, como nos demais países latino-americanos, também conhecidos como países de economia dependente, a condição dos trabalhadores é ainda mais penosa, haja visto o que afirma Marini (1973, p.37) *o fundamento da dependência é a superexploração do trabalho,*

A relação positiva entre o aumento da força produtiva do trabalho e a maior exploração do trabalhador, que adquire um caráter agudo na economia dependente, não é privativa dela, mas é inerente ao próprio modo de produção capitalista. Isso se deve à maneira contraditória como essas duas formas fundamentais de exploração incidem no valor da produção e, por consequência, na mais-valia que esta gera (p.34).

Para o mesmo autor, a superexploração é mais bem definida, *pela maior exploração da força física do trabalhador; em contraposi-*



*ção à exploração resultante do aumento de sua produtividade, sendo que geralmente a força de trabalho se remunera abaixo de seu valor real (p. 33). Então conclui Marini, que as implicações da superexploração transcendem o plano da análise econômica e devem ser estudadas também do ponto de vista sociológico e político (ibid. p.37).*

Já Fontes (2010, p.13) ao abordar essa realidade sob a ótica do imperialismo, reconhece ser uma construção histórica, *expansiva e totalizante*, trazendo suas modificações ao longo dos anos, e ressalta que se mantem viva a contribuição de Lenin, ao afirmar que,

Brilhantemente, este autor mostrou que a escala de acumulação atingida na virada do século XIX para o XX *alterou o teor do capitalismo*, que passou a realizar-se sob a forma do imperialismo. Como pensar, de maneira fiel à sua exigência, os saltos gigantescos de escala na acumulação capitalista iniciados após a Segunda Guerra Mundial? Novas determinações resultaram da própria disseminação do imperialismo, quando, para além de dominar o planeta, intensificaram-se tanto as lutas sociais quanto a penetração difusa e desigual – porém estreitamente conectada – das relações sociais próprias do capitalismo, a ponto de o capitalismo tornar-se a forma da vida social, de maneira generalizada e profundamente assimétrica.

Estamos assim, diante de uma realidade que vista sob a ótica ou dependência ou do imperialismo mostra quão severas são as consequências vividas pelos trabalhadores nestes continentes, para dar sustentação ao capital nas economias centrais que também exploram as demais nações periféricas do globo terrestre. Mas atualmente essa expansão e suas formas de expropriação já se mostram insuficientes, conforme destaca Fontes (ibid. p.65),

Esse fenômeno contemporâneo, ao converter massivamente a população em meros indivíduos ofertadores de sua capacidade de trabalho, de maneira mundial, permite supor, ao contrário, o acirramento da luta social



atualmente dispersa. A contraposição está a cada dia mais evidente entre a concentração do capital, de forma direta e brutal, e a dispersão que impõe a seus oponentes. [...] A grande diferença atual é que fraudes e roubos cometidos pelos países imperialistas, sobretudo, fora de seu território passaram agora a fazer parte do seu próprio cotidiano.

Essa nova dinâmica do capital que ao ver esgotada sua expropriação nos continentes periféricos e caminhar para o centro vai encontrar maior resistência. A aposta daqueles que vivem da venda de sua força de trabalho é que essa realidade possa juntar o elo perdido entre trabalhadores para conseguir avançar para além das resistências pontuais. O cenário indica que em tempos de crise estrutural do capital a vida do trabalhador é ceifada sem pudores, mas a história é testemunha que essas atrocidades não ocorrem sem luta e resistência que se mostram indispensáveis no tempo presente, pois não mais se trata de proteger o trabalhador, mas o futuro da própria humanidade.

## **Conclusão**

A aproximação ao tema foi um convite ao aprendizado e alertou sobre a distância a se percorrer para uma construção teórica fundamentada criticamente. Também deu amostras do tamanho do desafio para decifrar a realidade e ir além de sua aparência, mas não é só isso, pois na teoria social de Marx, não basta decifrar o mundo é preciso transforma-lo e no presente, essa máxima é imperativa, pois a humanidade, como um todo, está ameaçada em sua existência.

O diálogo com os autores, propiciou de um lado, ampliar as angústias ao descortinar um contexto de implicações severas



às condições de vida daqueles que vivem do trabalho ou como diz Netto (2010), que vendem sua força de trabalho. Mas de outro, o entendimento de que o capitalismo tardio, conforme Mandel (1985), encontra-se em esgotamento, ou em outros termos como apontam os estudos e obras de Mészáros (2003; 2011; 2015) são tempos de crise estrutural do capital e do Estado em falência, pois mesmo depois de tanta espoliação e miséria a que tem submetido o trabalhador o sistema do capital não sacia sua ganancia, exigindo dos produtores da riqueza, a reinvenção de práticas, lutas e resistências ou então caminhar rumo a barbárie que já mostra seus sinais.

A ordem deletéria atual, imposta à humanidade pelo capital pode ser superada e a orientação marxista, ilustrada nas palavras de Netto (2010, p.38) diz que a única saída é [...] *a ultrapassagem das organizações societárias assentadas na propriedade privada dos meios fundamentais de produção e na decisão privada da alocação do excedente econômico*. Ou em outros termos, conforme as conclusões de Mészáros (2011, p.11) o sistema do capital *tem seu núcleo central formado pelo tripé capital, trabalho assalariado e Estado, três dimensões fundamentais e diretamente inter-relacionadas, o que impossibilita a superação do capital sem a eliminação do conjunto dos três elementos que compreendem esse sistema*.

Considerando as afirmações dos autores de referência pode-se afirmar que as transformações necessárias à supressão da ordem social vigente só poderá ser instituída se o trabalhador, o produtor da riqueza que não pode usufruir assumir o combate a essas estruturas que os escravizam e os exterminam secularmente.



Assim, esperamos que a complexidade dos desafios postos e as desumanidades vivenciadas no presente sirvam de motor para impulsionar as lutas e radicalizar a crítica a essa ordem social, contraditória e histórica e justamente por isso, passível de transformação, conforme Marx, pela via da prática social.

## Referências

ANTUNES, Ricardo. A Substância da Crise. In: *A Crise Estrutural do Capital*. São Paulo, Boitempo, 2011

BEHRING, Elaine Rossetti. A Política Social no contexto da crise capitalista In: *Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais* CFESS/ABEPSS, Brasília 2009.

\_\_\_\_\_. A condição da política social e a agenda da esquerda no Brasil. In. *SER Social*, Brasília: v. 18, n. 38, p. 13-29, jan.-jun./2016.

\_\_\_\_\_. *Fundo público, exploração e expropriações no capitalismo em crise*. Disponível em: <<http://www.niepmarx.blog.br/MM2017/anais2017/MC44/mc443.pdf>>.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social e Trabalho no Capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2016.

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

KATZ, Claudio. *Neoliberalismo, Neodesenvolvimentismo, Socialismo*. São Paulo: Expressão popular: Perseu Abramo, 2016.

LUXEMBURGO. *Reforma ou revolução?* São Paulo: Expressão Popular, 1999.



IAMAMOTO, Marilda Villela. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social* 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MANDEL, Ernest. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARINI, Ruy Mauro. *Dialética da Dependência*. In: MIA> Biblioteca> Marini > Novidades. 1973.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. 3ª ed., São Paulo, Nova Cultural, 1988.

\_\_\_\_\_. *Glosas críticas marginais ao artigo “o rei da Prússia e a reforma social” De um Prussiano*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *Manifesto Comunista*. Engels (Org). Osvaldo Coggiola. Boitempo São Paulo, 2005.

MÉSZÁROS, Istvan. *Para Além do Capital: Rumo a uma teoria da transição*. Trad. Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. 1ªed. São Paulo, Editora da UNICAMP/Boitempo Editorial, maio de 2002.

\_\_\_\_\_. *A Crise Estrutural do Capital*. São Paulo, Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. *A Montanha que Devemos Conquistar: reflexões a cerca do Estado*. São Paulo: Boitempo, 2015.

NETTO, José Paulo. *Uma Face Contemporânea da Barbárie*. Artigo baseado na comunicação apresentada na sessão temática “O agravamento da crise estrutural do capitalismo: o socialismo como alternativa à barbárie” do III Encontro Internacional Civilização ou Barbárie (30 de outubro a 1º de novembro de 2010).



\_\_\_\_\_. *Introdução ao estudo do método de Marx*. 1ª. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil*. In: SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 14, N.2, P. 5 04-22, JAN./JUN. 2012.

SILVA, Maria Lucia Lopes. *Contrarreforma e “corte” de benefícios: o lucro com a miséria*. Texto Publicado no Le Monde Diplomatique Brasil, ed. Nº 123 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://diplomatique.org.br/contrarreforma-ecorte-de-beneficios-o-lucro-com-a-miseria/>>.

WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia Contra o Capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2011.





# SAÚDE COMO DIREITO

## APARATOS LEGAIS E ESTRUTURA DA ATENÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL DE MATO GROSSO<sup>1</sup>

Weslen Santana Padilha<sup>2</sup>  
Reni Aparecida Barsaglini<sup>3</sup>

**Resumo:** A saúde é direito constitucional de todo cidadão e foi assumido como política pública, como tal, abrange as pessoas privadas de liberdade. Além de ordenamentos genéricos, esta população conta com aparatos oficiais específicos que carregam valor administrativo e legal com vistas a garantir o referido direito. Entre eles estão os aparatos legais que preconizam a implantação de equipes multiprofissionais de saúde em unidades prisionais. Diante disso, o objetivo do presente texto foi identificar e descrever em quais aparatos legais se ampara e como se configura a atenção à saúde como direito das pessoas privadas de liberdade em Mato Grosso. Teve como fonte privilegiada dos dados, as publicações oficiais de domínio público cuja matéria versa sobre a organização (estrutura e equipe) e nor-

---

<sup>1</sup> Resultados parciais do subprojeto intitulado *Fortalecimento da linha de pesquisa Diversidade sociocultural, ambiente e trabalho do Mestrado em Saúde Coletiva/ISC/UFMT*, financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, Edital PNPd/2011 Processo nº 23038.007708/2011, vigência 2012-2016.

<sup>2</sup> Mestre em Saúde Coletiva, Graduado em Bacharel de Enfermagem, Graduado em Bacharel em Biomedicina, Especialista em Formação Integrada Multiprofissional em Educação Permanente em Saúde, Especialização em Gestão Pública (Em andamento) pelo Instituto Federal de Mato Grosso e Universidade Aberta do Brasil, Bacharel em Educação Física (em andamento) pela Universidade Federal de Mato Grosso.

<sup>3</sup> Docente do Instituto de Saúde Coletiva da UFMT. Possui graduação em Pedagogia, especialização em Saúde Pública, especialização em Política de recursos humanos para a gestão do SUS, mestrado em Saúde e Ambiente e doutorado em Saúde Coletiva, atualmente, realiza estágio pós-doutoral junto ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra/Portugal.



matização da atenção à saúde no Sistema Prisional. Notou-se que a atenção à saúde encontra, de modo geral, avançado aparato jurídico-legal nacional e Mato Grosso vem implementando evidente pela presença de equipes e profissionais de saúde atuantes, embora tenha havido dificuldade de encontrar os documentos pertinentes. No Brasil cada Estado tem autonomia e especificidade para implantação, porém diante das condições iníquas históricas predominantes referentes à população, o direito à saúde não se efetiva nos limites dos muros da prisão.

**Palavras-chave:** Direito à saúde; Políticas Públicas; Saúde no Sistema Prisional.

HEALTH AS LAW  
LEGAL DEVICES AND STRUCTURE OF CARE IN THE PRISON SYSTEM OF MATO GROSSO

**Abstract:** Health is the constitutional right of every citizen and has been assumed as public policy, as such covers persons deprived of liberty. In addition to generic ordinances, this population has specific official apparatuses that carry administrative and legal value with a view to guaranteeing said right. Among them are the legal apparatuses that advocate the implantation of multiprofessional health teams in prison units. In view of this, the objective of this text was to identify and describe in which legal devices protection is provided and how health care is defined as the right of persons deprived of liberty in Mato Grosso. It had as privileged source of the data, the official publications of public domain whose subject deals with the organization (structure and staff) and normatization of the attention to health in the Prison System. It was noted that health care has, in general, advanced legal national legal status and Mato Grosso has been implemented evident by the presence of active health professionals and staff, although it has been difficult to find the relevant documents. In Brazil, each state has autonomy and specificity for its implementation, but in the face of the prevailing historical wicked conditions regarding the population, the right to health is not effec-



tive within the limits of the prison walls.

**Key words:** Right to health; Public Policy; Health in the Prison System.

## Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CF, em seu artigo 196 reconhece o direito à saúde a todos os indivíduos, devendo o Estado oferecer condições favoráveis para tanto. Nesta assertiva, saúde, então, se constitui como direito de cidadania e será efetivada por meio de políticas públicas. Segundo Fleury e Ouverney (2008) cidadania pressupõe a existência de uma comunidade política nacional, na qual os indivíduos são incluídos, compartilhando um sistema de crenças com relação aos poderes públicos, à própria sociedade e ao conjunto de direitos e deveres que se atribuem aos cidadãos. As políticas públicas assim são porque envolvem o poder público e atrelam-se aos valores assumidos pelo Estado perante à sociedade no seu compromisso com os direitos econômicos, políticos e sociais, culturais dos cidadãos, entre os quais se inclui a saúde. Para o presente artigo concordamos que as políticas públicas *tratam do conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas e do processo de construção e atuação dessas decisões* (SECCHI, 2013, p.1).

Assim, a política pública implica um conjunto, razoavelmente, consistente de decisões interligadas e de ações voltadas para implementá-las. Isto quer dizer que a sua existência se efetivará mediante uma dimensão política por entrar na agenda de decisões, uma dimensão legal pela formalização e institucionalização assumida pelas autoridades competentes, e uma dimensão social quando se concretiza aos seus beneficiários. Portanto, na sua operacionalização contará com programas (conjunto de ações e projetos de interven-



ção), projetos (instrumentos de implantação de um programa social) e as ações propriamente com seus beneficiários últimos.

A Constituição é a lei suprema do país e se soma às leis, emendas, decretos, resoluções, medidas provisórias, entre outros, que compõem o que se denomina de ordenamento jurídico de um estado. E o ordenamento jurídico, para a efetivação, manutenção e organização, conta com um conjunto de instrumentos como emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias, já previstas na própria Constituição.

Tanto os ordenamentos quanto as políticas públicas podem ser denominados *aparatos legais*. Estes, na sua acepção literal, se referem aos elementos que preparam para dada ação, no sentido de intervir com finalidade, objetivando-se textualmente. Documentos são registros de ação humana singular ou coletiva e cumprem funções. E, no caso do direito à saúde das pessoas privadas de liberdade como prerrogativa pública estatal, nos interessou aqueles de autoria governamental, ou seja, os *oficiais*. Estes documentos são fruto das funções de dada instituição (o Estado) versando sobre assuntos decorrentes da sua atuação contendo informações e provas sobre ela e são usadas para atingir seus fins. Os documentos oficiais comportam valor administrativo porque comprovam direitos e obrigações sendo reconhecidos para fundamentar atos, fatos e acontecimentos, mas também valor legal que lhe é conferido pela legislação em vigor que os tornam demonstrativos de direitos da própria administração ou dos cidadãos (PEIXOTO, s/d). A legislação confere a vários documentos em particular a função de comprovar atos, decisões que podem ser consultadas em dadas ocasiões e orientam ações futuras que não devem ser incompatíveis nos diferentes níveis em que operam.



Quanto ao direito à saúde, como medidas para operacionalizá-lo, propôs-se o Sistema Único de Saúde - SUS, por meio do artigo 198 da CF/1988 e a regulamentação pelas Leis nº 8.080/90 e nº 8.142/90. O SUS norteia-se por princípios doutrinários e organizacionais que visam atender às necessidades de saúde de todo cidadão independentemente do modo em que vive na sociedade incluindo-se, portanto, os privados de liberdade (BRASIL, 1990a; 1990b).

Se há aparatos legais que tratam do direito à saúde de modo geral para toda população, há, também, aqueles específicos para as Pessoas Privadas de Liberdade – PPL, mas que são/espera serem compatíveis às diretrizes mais amplas da Política Nacional de Saúde.

Diante do exposto, este artigo decorre de projeto mais amplo (BARSAGLINI, 2016), e apresenta resultados parciais de pesquisa de mestrado (PADILHA, 2018), propondo como objetivo identificar e descrever em quais aparatos legais se ampara e como se configura a atenção à saúde como direito das pessoas privadas de liberdade em Mato Grosso. Para tanto, sempre baseados em documentos, os resultados estão organizados em três tópicos articulados precedidos da metodologia. No primeiro apresentamos a estrutura do Sistema Prisional em Mato Grosso mostrando o contexto organizacional onde incide o direito da atenção em saúde em tela, o segundo recupera como está prevista a presença de profissionais e equipes de saúde no Sistema Prisional brasileiro já que estes devem nortear as iniciativas regionais sem descuidar das suas peculiaridades; e o terceiro enfoca, especificamente, como se configura a presença de equipes de saúde no Sistema Prisional de Mato Grosso.



## Procedimentos Metodológicos

Trata-se de estudo qualitativo, de natureza documental pela exclusividade da fonte de dados adotada. Para Kripka, Scheller e Bonotto (2015) esse tipo de estudo é relevante, seja ele autônomo ou complementar, auxiliando o pesquisador a compreender dado problema por meio dos documentos contextualizados, recentes e/ou após longos períodos por uma série histórica.

Foram localizados documentos oficiais de acesso público nos níveis federal e estadual/MT referentes à saúde no Sistema Prisional. As buscas ocorreram de agosto de 2016 a junho de 2018 e as fontes, os tipos e respectivos títulos dos documentos encontrados e analisados, são apresentados em ordem cronológica de publicação no Quadro 1 a seguir:

**Quadro 1.** Apresentação cronológica dos aparatos oficiais encontrados

N	Ano	Fonte/órgão	Tipo	Título do documento
1	1984	Casa Civil	Lei	Nº 7.210 - Lei de Execução Penal
2	1988	Casa Civil	Constituição	Constituição da República Federativa do Brasil
3	1990	Casa Civil	Lei	Nº. 8.080
4	1990	Casa Civil	Lei	Nº. 8.142
5	2003	Ministério da Saúde	Portaria	Nº. 1.777 - Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário
6	2010	Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso	Lei Complementar	Nº 413
7	2011	Ministério da Saúde	Portaria	Nº 2.488

CONTINUA



### Quadro 1. Apresentação cronológica dos aparatos oficiais encontrados

CONTINUAÇÃO

N	Ano	Fonte/órgão	Tipo	Título do documento
8	2012	Ministério da Saúde	Política	Política Nacional da Atenção Básica
9	2013	SEJUDH/Mato Grosso	Relatório	Relatório de Gestão do Sistema Prisional de Mato Grosso
10	2014	Ministério da Saúde	Portaria	Nº 1 - Política Nacional de Atenção Integral à Saúde no Sistema Prisional
11	2014	Ministério da Saúde	Portaria	Nº 305
12	2016	SEJUDH/Mato Grosso	Decreto	Nº 702
13	2017	Ministério da Justiça	Censo	Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – Infopen
14	2017	SEJUDH/Mato Grosso	Decreto	Nº 1.018
15	2018	Casa Civil	Decreto	Nº 9.360

**Fonte:** produção dos autores.

O conjunto dos dados foi tratado pela *análise temática* com momentos não estanques de *exploração do material*, seguida da *pré-análise e interpretação* conforme descrevem Gil (2010) e Gomes (2011), complementando com o que recomendam Sá-Silva et al. (2009) para análise de documentos, cuja compreensão requer considerar a conjuntura socioeconômica-cultural e política e as particularidades do contexto das organizações do período da sua produção.

Embora os dados apresentados tenham como fonte privilegiada os documentos oficiais de acesso público, a pesquisa mais ampla foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Hospital Uni-



versitário Júlio Muller, protocolo CAAE: 18959013.7.0000.5541, de 31/07/2013.

## **O contexto: Sistema Prisional em Mato Grosso**

De acordo com o Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – INFOPEN, o Brasil é o terceiro país do mundo em número de PPL (698,6 mil) sendo superado apenas pelos Estados Unidos (2,14 milhões) e China (1,65 milhão). Internamente, Mato Grosso ocupa décima oitava posição, com dez mil trezentos e sessenta e duas PPL, ao passo que dispõe de seis mil trezentos e sessenta e nove vagas expondo, assim, ocupação para além da capacidade (BRASIL, 2017).

A estrutura e organização do Sistema Prisional de Mato Grosso se orienta por documentos nacionais. Assim, no âmbito federal, a Presidência da República em 07/5/2018 aprovou o decreto nº 9.360, que versa sobre a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, aloca funções de confiança e dispõe sobre cargos em comissão e funções comissionadas técnicas mantidas temporariamente na Defensoria Pública da União (BRASIL, 2018). Destacam a Coordenação Geral de Promoção da Cidadania e a Coordenação de Saúde – responsáveis pelas ações de saúde às PPL no Sistema Prisional brasileiro (IDEM).

Em coerência, Mato Grosso pelo Decreto nº 1.018, de 24/5/2017, estabeleceu a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos – SEJUDH criada pela Lei Complementar nº 413, de 20/12/2010, bem como a distri-





buição de cargos em comissão e funções de confiança. O Gabinete da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos de Mato Grosso responde pela administração e gestão do Sistema Prisional, bem como é responsável central pela política de saúde específica às PPL no Estado, sendo que a Secretaria de Estado e Saúde de Mato Grosso é parceira na sua implementação. Interno à SEJUDH existe a Secretaria Adjunta de Administração Penitenciária – SAAP, responsável pela administração das instituições prisionais e dentre seus subsetores está a Diretoria de Saúde que gerencia as ações de saúde no Sistema Prisional/MT (MATO GROSSO, 2010; 2017).

O Sistema Prisional do estado de Mato Grosso é composto por cinco penitenciárias de regime fechado, situadas em Rondonópolis, Sinop, Água Boa e duas em Cuiabá/capital (uma delas, feminina); além de dois Centro de Ressocialização – de Cuiabá e de Várzea Grande. A elas somam-se uma Colônia Penal Agrícola (Palmeiras); quatro Centros de Detenção Provisória (em Juína, Pontes e Lacerda, Tangará da Serra, Lucas do Rio Verde); seis Centros de Atendimento Socioeducativo - CASE (Cuiabá, Barra do Garças, Cáceres, Rondonópolis, Sinop, Lucas do Rio Verde). Há, ainda, dois Centros de Atendimento Socioeducativo de Internação Provisória – Masculino e Feminino ambos em Cuiabá (MATO GROSSO, 2017).

Compõe, ainda, tal Sistema, quarenta e cinco cadeias públicas classificadas em níveis I, II e III, conforme Decreto 702, de 22/9/2016 de Mato Grosso (2016), a saber: nível I refere a capacidade de mais de 200 PPL; o nível II de 54 até 199 PPL e o nível III menor ou igual a 53 PPL, cuja distribuição e respectivos níveis são apresentados no Quadro 2.



## Quadro 2. Distribuição das cadeias públicas do estado de Mato Grosso, por níveis e municípios, 2017

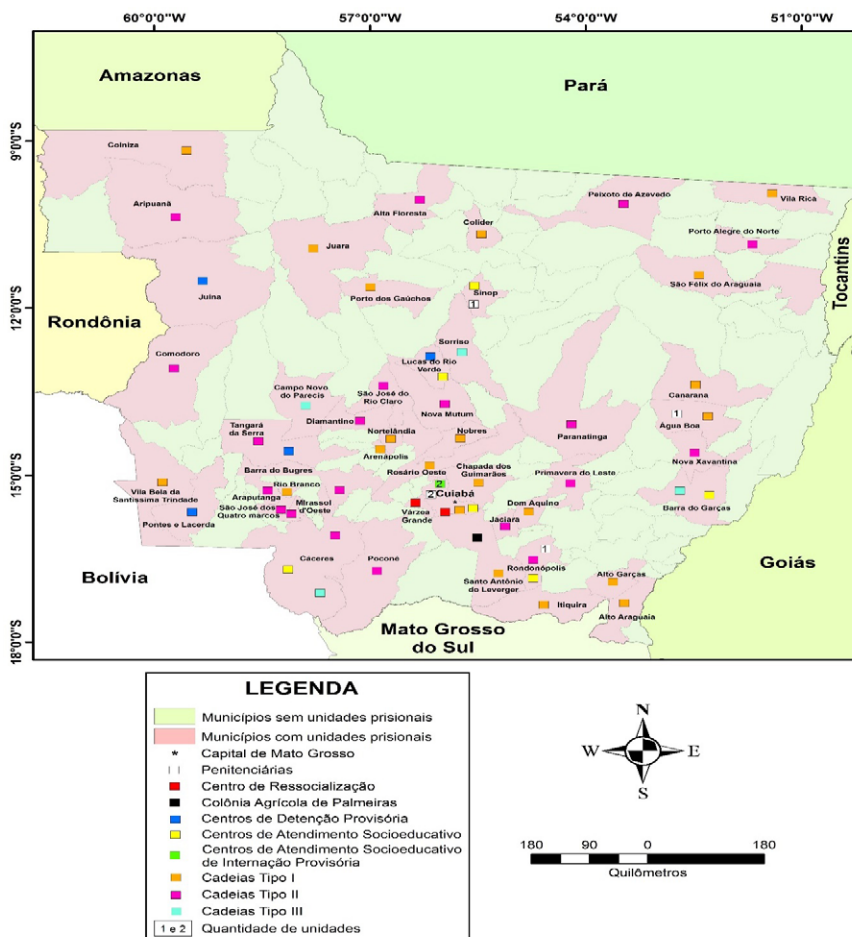
Nível	Nº	Municípios de Mato Grosso
I	21	Alto Araguaia, Alto Garças, Feminina de Água Boa, Arenópolis, Colniza, Canarana, Chapada dos Guimarães, Centro de Custódia da Capital – Cuiabá, Feminina de Colíder, Dom Aquino, Itiquira, Juara, Feminina de Nortelândia, Nobres, Porto dos Gaúchos, Rio Branco, Rosário Oeste, Santo Antônio do Leverger, São Félix do Araguaia, Vila Rica e Vila Bela da Santíssima Trindade
II	20	Alta Floresta, Aripuanã, Araputanga, Feminina de Cáceres, Comodoro, Barra do Bugres, Diamantino, Jaciara, Mirassol D'Oeste, Nova Mutum, Nova Xavantina, Poconé, Peixoto de Azevedo, Primavera do Leste, Paranatinga, Porto Alegre do Norte, Feminina de Rondonópolis, Feminina de Tangará da Serra, São José dos Quatro Marcos, São José do Rio Claro
III	04	Barra do Garça, Cáceres, Campo Novo do Parecis, Sorriso
<b>Total</b>	<b>45</b>	

Fonte: MATO GROSSO (2017).

Para melhor visualização, apresentamos na Figura 1 o panorama geral das unidades prisionais de acordo com a localização nos municípios de Mato Grosso.



**Figura 01.** Mapa de localização espacial das unidades prisionais de Mato Grosso 2017



Fonte: PADILHA (2018).

## Profissionais e equipes de saúde no Sistema Prisional e nos aparatos nacionais

No Brasil, a presença dos profissionais de saúde no Sistema Prisional foi descrita desde a criação da Lei de Execução Penal – LEP, de 1984, no seu Artigo 7º que recomenda que a Comissão Técnica de Classificação (responsável por elaborar o plano individualizador da pena) deveria possuir (além do diretor/presidente) no mínimo, dois chefes de serviço, um psiquiatra, um psicólogo e um assistente social. E, no artigo 14 discriminava que a assistência à saúde do preso/internado deveria ser no modelo preventivo e curativo, de responsabilidade de médicos, farmacêuticos e odontólogos, sendo que psicólogos e assistentes sociais ficavam restritos à perícia (BRASIL, 1984). Era, no entanto, uma solução restrita, prática e pontual.

Na mesma década, na esteira da democratização, avanços na saúde são conquistados tendo como marcos históricos a VIII Conferência Nacional de Saúde em 1986, a Constituição Cidadã de 1988 e a criação do Sistema Único de Saúde – SUS, nos quais as PPL estariam contempladas enquanto cidadãos de modo geral. No entanto, em 2003, passados quase 20 anos da LEP, é que a saúde da população prisional se institui por amparo legal específico a partir da publicação do Plano Nacional de Saúde no Sistema Prisional - PNSSP (BRASIL, 2003). O PNSSP preconizava que para cada 500 presos deveria existir uma equipe mínima para atendimento de saúde em nível ambulatorial, composta por (...) *médico, enfermeiro, dentista, psicólogo, assistente social, auxiliar de enfermagem e atendente de consultório dentário, com jornada de 20 horas semanais, para atenção a até 500 pessoas presas* (BRASIL, 2003. p. 3).



Para Silva (2015, p. 33) a LEP previa *assistência à saúde do preso* e o PNSSP visava promover *atenção integral à população prisional*. Concordamos com a afirmativa, visto que a LEP previa resguardar os direitos civis e o PNSSP propunha a atenção humanizada extensiva à *população prisional*, realçando a necessidade da promoção e prevenção, além da assistência.

Uma estratégia ousada e promissora no PNSSP (2003), conforme artigo 9º, é o envolvimento das PPL como Agentes de Promotores de Saúde no contexto prisional, inspirado, em grande parte, no modelo da Estratégia Saúde da Família vigente na Rede SUS. Esses profissionais teriam atribuições similares às do Agente Comunitário de Saúde da Atenção Básica (BRASIL, 2012; SILVA, 2016) que, sob supervisão da equipe de saúde, constituiriam o elo com a população presa, identificariam as demandas, realizariam certa triagem e levariam os casos à equipe para organizar as ações de forma programada e adequada às necessidades. Vale destacar que os Agentes podem contribuir significativamente, devido a população numerosa no contexto e o déficit de profissionais de saúde (FERNANDES, et al. 2014), mas sobretudo porque conhecem as reais necessidades da população da qual ele faz parte.

Em 2014, avança-se no âmbito legal com a substituição do PNSSP pela Política Nacional de Atenção à Saúde no Sistema Prisional – PNAISP (BRASIL, 2014a) que no artigo 20º reitera sobre os Agentes Promotores de Saúde realçando sua atuação na educação e promoção de saúde e estendendo-se, agora, à *comunidade prisional*, ou seja, familiares, trabalhadores que lá prestam serviços (da educação, saúde, segurança). De forma perspicaz, reconhece que estes, também, estão expostos às repercussões do aprisionamento.



É possível perceber que a PNAISP supera o PNSSP em relação à definição das áreas de saúde a compor as equipes, contemplando o profissional de farmácia e de terapia ocupacional. Contudo, consideramos que melhorias podem ser graduais para abarcar, também, nutricionistas e educadores físicos pois, o que preconiza é a equipe *mínima* e, portanto, estas categorias podem ser incorporadas como é o caso de nutricionistas que já atuam no Sistema Prisional de Mato Grosso, bem como o profissional de farmácia.

A PNAISP reitera que as ações de saúde devem ser ofertadas por serviços e equipes interdisciplinares como unidade de Atenção Básica com área adstrita sendo que as demais ações e serviços deveriam ser assumidos e pactuados na Rede SUS, uma vez que a esta deve se integrar (BRASIL, 2014a). Todavia, o reconhecimento desta integração virá pela Portaria 305 de 10/4/2014 ao estabelecer normas e tipos de equipe de inclusão no Sistema de Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde – SCNES (BRASIL, 2014b).

Assim, tais aparatos nacionais têm valor administrativo e legal e orientam as iniciativas dos demais entes federados, como apresentado no próximo tópico referente a Mato Grosso.

### **Sobre a presença de equipes de saúde no Sistema Prisional de Mato Grosso**

Mato Grosso foi um dos estados pioneiros a aderir ao PNSSP, já em 2004 (LOPES, 2014; BARSAGLINI et al. 2015) e, segundo seu Relatório de Gestão (MATO GROSSO, 2013) as unidades com equipes de saúde implantadas estão descritas no Quadro 3.



**Quadro 03.** Distribuição das equipes de saúde implantadas, por unidade prisional, município, capacidade e ocupação das vagas em Mato Grosso, 2013.

Unidade Prisional	Município	Capacidade	População	Equipe de Saúde
Penitenciária Central do Estado – PCE	Cuiabá	851	1933	01
Penitenciária Feminina “Ana Maria do Couto May”	Cuiabá	180	181	01
Penitenciária Major PM Zuzi Alves da Silva	Água Boa	326	382	01
Penitenciária Dr. Osvaldo F. L. Ferreira “Ferrugem”	Sinop	326	698	01
Penitenciária Major Eldo Sá Corrêa “Mata Grande”	Rondonópolis	828	991	01
Centro de Ressocialização de Cuiabá – CRC	Cuiabá	470	917	02
Centro de Ressocialização de Várzea Grande	Várzea Grande	192	309	01
Centro de Detenção Provisória	Tangará da Serra	152	209	01
Centro de Detenção Provisória	Pontes e Lacerda	144	205	01
Centro de Detenção Provisória	Juína	152	158	01
<b>TOTAL</b>				<b>11</b>

**Fonte:** Adaptado de MATO GROSSO (2013; 2017).

Vale destacar que, até o momento da escrita, o último Relatório de Gestão consultado (MATO GROSSO, 2013) apresenta que Mato Grosso conta com 11 equipes de saúde implantadas. Salienta-se que seis das unidades prisionais não possuem mais de 500 PPL, mas devido a sua especificidade foram contempladas com as equipes multiprofissionais.



Podemos fazer aqui uma análise comparativa: tomando a equipe de saúde do Sistema Prisional e a equipe da Atenção Básica, percebemos pela Portaria 2.488 de 21/10/2011 (BRASIL, 2011) que as equipes da Estratégia de Saúde da Família são compostas por médicos, enfermeiros, auxiliares/técnicos de enfermagem e os Agentes Comunitários de Saúde, podendo somar ainda, odontologistas e auxiliares/técnicos de saúde bucal, e são responsáveis, por no máximo, 4.000 pessoas de uma área adstrita. Por simples comparação, pode-se estimar que a equipe do contexto prisional possui mais profissionais e atende número menor de pessoas. Contudo, ressaltamos que o contexto prisional guarda peculiaridades, como a vulnerabilidade engendrada pela elevada incidência de doenças decorrentes do próprio confinamento e agravadas pelas condições precárias vigentes, mas já vivenciadas anteriormente pelo seletivo grupo social no qual incide o hiper-encarceramento. Soma-se constituir população flutuante e a com dependência ao acesso às ações que são intermediadas por outros segmentos sociais internos e externos à prisão (MINAYO e CONSTANTINO, 2015; SILVA 2015).

Chama atenção no Quadro 3 a PCE, que possui quase duas mil PPL, podendo formalmente lotar até quatro equipes de saúde como previsto no Plano, mas possui uma. Por sua vez, a Penitenciária Feminina, que possui menos de 500 PPL conta com equipe completa com sete técnicos de enfermagem, cinco médicos (três ginecologistas, um clínico geral e um ortopedista), dois odontólogos, uma enfermeira, uma farmacêutica, uma psicóloga e uma assistente social (CAMPOS, 2017). Contrasta o número de médicos, de modo geral e na especialidade de ginecologia, com a histórica dificuldade de fixação deste profissional já relatados em contexto análogo que





mereceria estudo mais acurado oportunamente. Se falamos de sistema, as especialidades genéricas não poderiam ser compartilhadas equanimemente? Por que três ginecologistas? Decorreria da força burocrática de aprovados em concurso?

Todas as unidades de saúde contam com espaço físico de atendimento, chamado internamente de “enfermaria”, porém, para as PPL serem atendidas, elas são acompanhadas por Agentes Prisionais mediante agendamento prévio ou demanda espontânea. Por razões internas, não é comum realizar consultas nas celas, exceto o atendimento de distribuição de alguma medicação de uso contínuo ou supervisionado que é feito junto às grades dos raios.

As ações realizadas nas enfermarias mesclam-se como de unidade básica e de Pronto Atendimento, tendo como suporte unidades de referências da Rede-SUS externas e reguladas por agendamento. Das ações de saúde desenvolvidas, Lopes (2014) refere as direcionadas às doenças transmissíveis (Tuberculose e Hanseníase, infecções sexualmente transmissíveis - HIV, Sífilis, Hepatites Virais) e crônicas não transmissíveis (Hipertensão Arterial Sistêmica e Diabetes), imunização, saúde bucal e saúde mental individualizada, por exemplo. Tais ações estão propostas no PNSSP (2003) que segundo Silva (2015) divide as ações em Atenção Básica, Média Complexidade e Complementares, destacando o que está previsto pela CF/1988 no Artigo 196 referente à *redução do risco de doenças e outros agravos*.

Percebe-se que, com a superlotação das unidades prisionais brasileiras, deve-se estar atento ao *status* imunológico das infecções, principalmente, as Sexualmente Transmissíveis - IST. O confinamento e suas condições expõem as PPL a alto risco de adquirir IST/AIDS



e outras infecções devido à transmissão parenteral e sexual, como compartilhamento de seringas/drogas e sexo desprotegido (nas várias orientações sexuais) que são situações relatadas nessa população (COELHO et al. 2007; STRAZZA et al. 2007; ALBUQUERQUE et al. 2014; MINAYO e CONSTANTINO, 2015).

Considerando as consequências desses agravos é preciso tomá-los como desafios ao desenvolvimento de medidas de prevenção primária, requerendo investimentos em processos educativos, focados tanto na responsabilização da pessoa vivendo com IST/HIV/AIDS quanto para a população em vulnerabilidade à exposição, visando interromper a cadeia de transmissão, o que requer condições e profissionais aptos para as ações de bloqueio e prevenção. No entanto, muito além das responsabilidades individuais, questiona-se o quanto as PPL dispõem e tem condições ambientais e acesso às medidas e dispositivos protetivos.

A implantação das equipes de saúde no contexto prisional foi um tanto quanto controversa, mas contribui na identificação dos determinantes e condicionantes de saúde e mediadores da sua efetivação, a saber: precariedade, superpopulação, violência, iluminação e ventilação naturais insuficientes, falta de proteção contra condições climáticas extremas, higiene pessoal e alimentação inadequada, sedentarismo, falta de acesso à água potável, uso de drogas, serviços médicos limitados entre outros déficits (REIS e KIND, 2014; GOMES et al. 2015). Estes elementos combinados, sobrepostos, amplificados propiciam que as PPL sejam acometidas por alguma moléstia que pode incapacitá-las e/ou levá-las a morte, de modo que dependem de atenção integral e de políticas de intersetorialidade no Sistema Prisional.



## Conclusão

Nos dados de Mato Grosso destacamos a dificuldade em encontrar informações oficiais relativas ao Sistema Prisional, e ainda mais sobre questões da saúde, em domínios públicos o que pode ser justificado pela burocracia e por questões de segurança, mas relatórios anuais de 2014 em diante não foram encontrados, fato importante para garantir a transparência administrativa. Por vezes, os dados disponibilizados possuíam certa discrepância, porém foi possível identificar a existência de ações e que podem ser aprofundadas em estudos futuros.

Se há déficits quanto à estrutura e às vagas disponíveis e ocupadas no Sistema Prisional (não exclusivo à realidade matogrossense), não devemos nos apressar concluir ser necessário construir presídios, pois esta questão é problemática diante da crítica atual do hiper-encarceramento e de seu caráter (não só atual, mas histórico) seletivo no Brasil (RIBEIRO-JUNIOR e LEMOS, 2017; MELO, 2017). Tal pensamento está prenhe de ingenuidade e alimenta ideologias sustentadas em medidas austeras de controle das consequências das desigualdades históricas brasileiras que o aprisionamento só reproduz e realça, mas cujo enfrentamento não se faz em ações nos limites dos seus muros. Vale lembrar que a população presa não coincide com a população que comete delitos e crimes, pois para o encarceramento operam filtros sócio-econômico-político-racial-cultural importantes e decisivos. Atesta tal fato que presos, cujo perfil destoa do predominante, tornam-se vitrines da ideologia punitiva imparcial do sistema penal brasileiro. Ignora, ainda, que no caso de



a prisão ocorrer para este grupo destoante, tanto a pena quanto as condições de sua execução são diferenciadas e abrandadas (por fiança e defensoria, as quais dependem de capitais econômico e político por quem os acumula, herda, detém e pode mobilizá-lo). Neste contexto, o papel que cumpririam os serviços de saúde mereceria estudo específico.

Os aparatos legais – LEP, PNSSP e PNAISP – são os principais documentos voltados para as PPL e, primordialmente, para o direito da saúde. O PNSSP e a PNAISP são políticas públicas avançadas na garantia do direito à saúde, porém sua implementação parece ainda incipiente, contrastando o que reza a letra formal da lei e os distanciamentos na prática efetiva. Este estudo enfocou os aparatos que dão diretrizes gerais, mas há possíveis desdobramentos específicos que mereceriam investigação, como por exemplo, aqueles sensíveis às condições: mentais, de gênero (mulheres, população LGBTI), de idade, de deficiências, ou seja, diante da diversidade que constitui a existência humana e seus marcadores sociais.

Sobre a saúde das PPL, concordamos com Silva (2015) para quem faz-se necessário compreender se estas pessoas ao ingressarem no Sistema já possuíam acesso à atenção; se adentrou com doenças, agravos e algum tipo de transtorno ou se adquiriu no período privativo. Reitera-se, assim, para a necessidade de ampliarmos a nossa compreensão do Sistema Prisional em que encarceramento e a atenção à saúde devem ser tomados como práticas sociais e, como tal, não dissociadas das demais práticas sociais vigentes em dado contexto atual e histórico.



## Referências

BARSAGLINI, R.A; KEHRIG, R.T; ARRUDA, M.B. Análise da percepção de gestores sobre a gestão da política de saúde penitenciária em Mato Grosso, Brasil. *Saúde Soc.* São Paulo, v. 24, n. 4, p: 1119-1136, 2015.

BARSAGLINI, R.A. *Saúde penitenciária: experiência de profissionais atuantes na atenção em unidades prisionais localizadas em Cuiabá/MT e na gestão das ações no nível central.* Relatório de pesquisa. 2016. Disponível em <http://www.sejudh.mt.gov.br/documents/412021/3721466/RELAT%C3%93RIO+DE+PESQUISA+-+da+Coord.+Prof%C2%AA+Reni+Barsaglini+UFMT.pdf/d9de6f1f-1414-4c7c-a464-3eb0757d464c>. Acesso em: 28 maio 2018

BRASIL, Lei 7.210, de 11 de junho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. *Diário Oficial da União.* 13 jul 1984. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7210.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm)  
Acesso em: 30 out. 2017.

\_\_\_\_\_, Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990a. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União.* 20 set 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm). Acesso em: 20 nov. 2017.

\_\_\_\_\_, Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990b. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. *Diário Oficial da União.* 31 dez 1984. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm). Acesso em: 22 nov. 2017.



\_\_\_\_\_, Ministério da Saúde. Portaria Interministerial nº 1.777, de 09 de setembro de 2003. Aprova o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário, destinado a prover a atenção integral à saúde da população prisional confinada em unidades masculinas e femininas, bem como nas psiquiátricas. *Diário Oficial União* nº 64, de 4 de abr de 2002, Seção 1, página 40. Disponível em: <http://www.crpsp.org.br/sistemaprisional/leis/2003Portaria1777.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

\_\_\_\_\_, Portaria nº 2.488, de 21 de outubro de 2011. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes e normas para a organização da Atenção Básica, para a Estratégia Saúde da Família (ESF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). *Diário Oficial da União*. 2011. Disponível em: [http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488\\_21\\_10\\_2011.html](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2488_21_10_2011.html). Acesso em: 17 jan. 2018.

\_\_\_\_\_, Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Política Nacional de Atenção Básica / Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica.* – Brasília: Ministério da Saúde, 2012.

\_\_\_\_\_, Ministério da Saúde. Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014a. Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). *Diário Oficial União* nº 2, de 3 de jan 2014. Seção 1, pág. 18. Disponível em: [http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001\\_02\\_01\\_2014.html](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/pri0001_02_01_2014.html). Acesso em: 21 jan. 2018.

\_\_\_\_\_, Portaria nº 305, de 10 de abril de 2014b. Estabelece normas para o cadastramento no SCNES das equipes e serviços que farão parte da Atenção Básica de Saúde Prisional e inclui na tabela de Tipos de Equipes do SCNES, os tipos de Equipe de Saúde no Sistema Prisional (ESP). *Diário Oficial da União*. 2014. Disponível em:



[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3258337/mod\\_resource/content/1/Minist%C3%A9rio%20da%20Sa%C3%BAde%20-%20Portaria%20482.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3258337/mod_resource/content/1/Minist%C3%A9rio%20da%20Sa%C3%BAde%20-%20Portaria%20482.pdf). Acesso em: 20 fev. 2018.

\_\_\_\_\_, *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias Atualização* - Junho de 2016. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. 2017.

\_\_\_\_\_, Decreto 9.360, de 7 de maio de 2018. Aprova as Estruturas Regimentais e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e do Ministério Extraordinário da Segurança Pública, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS. *Diário Oficial da União*. Edição extra. 2018.

CAMPOS, K.B. *Pedir é paz: experiência de adoecimento de mulheres com “pressão alta” privadas de liberdade*. [Dissertação]. Instituto de Saúde Coletiva. Universidade Federal de Mato Grosso. 2017.

COELHO, H.C; PERDONÁ, G.C; NEVES, F.R; PASSOS, A.D.C. HIV prevalence and risk factors in a Brazilian penitentiary. *Cad Saude Publica*, v. 23, n. 9, p:2197-2204, 2007.

FERNANDES, L.H; ALVARENGA, C.W; SANTOS, L.L; PAZIN FILHO, A. Necessidade de aprimoramento do atendimento à saúde no sistema carcerário. *Rev. Saúde Pública*. v. 48, n. 2, p: 275-283, 2014.

FLEURY, S; OUVENEY, A.M. Política de saúde: uma política social. In: GIOVANELLA, L; ESCOREL, S; LOBATO, L.V.C; NORONHA, J.C; CARVALHO, A.I. (org.). *Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro - R. J. Fiocruz, p: 23 – 64, 2008.

GIL, A.C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2010.



GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M.C.S; DESLANDES, S.F; GOMES, R, (Org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 30ª ed. Petrópolis: Vozes; p:79-108, 2011.

GOMES, N.S; KÖLLING, G; BALBINOT, R.A.A. Violações de direitos humanos no presídio do Roger, no estado da Paraíba. *R. Dir. Sanit.*, São Paulo, v. 16, n. 1, p: 39-58, 2015.

KRIPKA, R.M.L; SCHELLER, M; BONOTTO, D.L. Pesquisa Documental: considerações sobre conceitos e características na Pesquisa Qualitativa. In: *Atas CIAIQ2015*, v. 02. 2015.

LOPES, V.A. *Experiência de profissionais de saúde em unidade prisionais em Cuiabá/MT*. [Dissertação]. Instituto de Saúde Coletiva – Universidade Federal de Mato Grosso, 2014.

MATO GROSSO, Lei Complementar nº 413, de 20 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a criação, reestruturação e extinção de órgãos, dá nova redação a dispositivos das Leis Complementares nº 14, de 16 de janeiro de 1992, nº 88, de 13 julho de 2001, nº 230, de 14 de dezembro de 2005 e nº 264, de 28 de dezembro de 2006, que tratam da organização administrativa e do funcionamento da Administração Estadual, e dá outras providências. *Diário Oficial*. 2010. Disponível em: <<http://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legfinan.nsf/5edf9c5193c58088032567580038916b/851b9a26e831a-2c28425780100427ef8?OpenDocument>>. Acesso em: 28 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Gestão de Saúde do Sistema Penitenciário de Mato Grosso – 2013*. Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. 2013. Disponível em: [http://www.sejudh.mt.gov.br/documents/412021/3721466/RELATORIO+DE+GESTO+2013+\(finalizado\).pdf/0ba556b3-817e-452b-826f-8e054ef8be04](http://www.sejudh.mt.gov.br/documents/412021/3721466/RELATORIO+DE+GESTO+2013+(finalizado).pdf/0ba556b3-817e-452b-826f-8e054ef8be04). Acesso em: 15 dez. 2017.





\_\_\_\_\_. Decreto nº 702, de 22/9/2016. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos – SEJUDH, a distribuição de cargos em comissão e funções de confiança. *IOMAT*. 2016. Disponível em: <http://www.gestao.mt.gov.br/sdo/decretos/Decreton702de22.09.16-SEJUDH.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.018, de 24 de maio de 2017. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos - SEJUDH. *IOMAT*. 2017. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/documents/412021/2755896/REGIMENTO+INTERNO+ATUALIZADO.pdf/6679054d-b1be-42b1-bd40-9ea7482e4627>. Acesso em: 21 fev. 2018.

MELO, M.M.A. Audiência de Custódia e Direitos Humanos: Construindo Alternativas à Cultura do Encarceramento no Brasil. In: 3º Seminário Internacional de Pesquisa em Prisões, *Anais impresso*. 3ª ed, ANDHEP, Recife – Pernambuco, 2017.

MINAYO, M.C.S; CONSTANTINO, P. *Deserdados sociais: condições de vida e saúde dos presos do estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015.

PADILHA, W.S. *Capacitação em saúde no Sistema Prisional: instituição legal e percepções de gestores e profissionais de saúde atuantes em Mato Grosso*. [Dissertação]. Instituto de Saúde Coletiva – Universidade Federal de Mato Grosso. 2018.

PEIXOTO, P.A. *Manual de Formação em Arquivos Administrativos*. s/d. Disponível em: [http://www.cmvilareal.pt/arquivo/images/documentos/man\\_form\\_arq\\_admin.pdf](http://www.cmvilareal.pt/arquivo/images/documentos/man_form_arq_admin.pdf). Acesso em: 10 jun. 2018.

REIS, A.R; KIND, L. A saúde de homens presos: promoção da saúde, relações de poder e produção de autonomia. *Psicologia em Revista*, BH, v. 20, n. 2, p: 212-231, 2014.



RIBEIRO-JÚNIOR, H; LEMOS, C. O discurso da impunidade e o hiper-encarceramento: a atuação do poder judiciário capixaba na manutenção de prisões processuais In: 3º Seminário Internacional de Pesquisa em Prisões, *Anais impresso*. 3º ed, ANDHEP, Recife/PE, 2017.

SÁ-SILVA, J.R; ALMEIDA, C.D, GUINDANI, J.P. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Rev. Bras. De História E Ciência Sociais*. n. 1., p: 1-15, 2009.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, M. *Saúde Penitenciária no Brasil: plano e política*. Brasília: Verbena, 2015.

SILVA, M.B.B. Emergência de uma política, extinção de uma coordenação: sobre a gestão da saúde penitenciária no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 21, n. 7, p: 2021-2030, 2016.

STRAZZA, L; MASSAD, E; AZEVEDO, R.S; CARVALHO, H.B. Estudo de comportamento associado à infecção pelo HIV e HCV em detentas de um presídio de São Paulo, Brasil. *Cad Saude Pública*, v. 23, n. 1, p:197- 205, 2007.



# COTAS NO ENSINO SUPERIOR

## PRIVILÉGIO OU DIREITO

Keyla Cristina da Silva Leoncio<sup>1</sup>  
Erivã Garcia Velasco<sup>2</sup>

**Resumo:** A proposta deste artigo é analisar correntes de pensamento antagônicas sobre a implementação da Lei 12.711/2012 a Lei de Cotas, que institui legalmente a entrada de estudantes vindos da escola pública pobres, pretos, pardos e indígenas no ensino superior. Para subsidiar a discussão, de que todos têm igualdade de oportunidades e o esforço individual será o balizador de entrada ou não no ensino superior, utilizamos os dados do Instituto de Educação Anísio Teixeira – INEP na construção do padrão de aprendizagem oferecido nas redes públicas e privadas e que rede atende qual perfil de estudantes. No tocante à crença de que os estudantes cotistas são responsáveis pelo baixo aproveitamento nas universidades, levantamos o aproveitamento dos ingressantes cotistas e não cotistas na Universidade Federal de Mato Grosso nos anos de 2013 a 2016.

**Palavras-chave:** Educação Superior; Lei das Cotas; Política Social.

## QUOTAS IN HIGHER EDUCATION PRIVILEGE OR RIGHT

---

<sup>1</sup> Mestre em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso, Mestre em Ciências da Educação pela Universidad Marta de Abreu - de Las Vilas - Cuba; Especialista em Metodologia e Didática do Ensino Superior e em Gestão Pública; Graduada em Pedagogia e Técnica em Assuntos Educacionais da Universidade Federal de Mato Grosso.

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) desde 1994, com mestrado em Política Social pela Universidade de Brasília (2001). Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA) com pesquisa realizada sobre qualificação profissional de jovens em Mato Grosso e o processo de ideologização.



**Abstract:** The proposal of this article is to analyze antagonistic currents of thought on the implementation of Law 12.711 / 2012, the Law of Quotas, which legally establishes the entrance of students from the public school poor, blacks, pardos and indigenous in higher education. In order to subsidize the discussion, that all have equal opportunities and the individual effort will be the goal of entry or not in higher education, we use data from Instituto de Educação Anísio Teixeira - INEP in the construction of the learning pattern offered in public and private networks and which network meets which student profile. With regard to the belief that the quota students are responsible for the low achievement in universities, we have taken advantage of the quota holders and non-quota holders at the Federal University of Mato Grosso from 2013 to 2016.

**Key words:** Higher Education; Law of Quotas; Social Policy.

## Introdução

Este artigo analisa correntes de pensamento distintas, quando não diretamente antagônicas sobre a promulgação da Lei 12.711/2012 a Lei de Cotas, que institui legalmente a entrada de estudantes vindos da escola pública pobres, pretos, pardos e indígenas no ensino superior e promoveu visibilidade à discussão do direito de acesso ao ensino superior.

Assim, é possível apontar, a partir do aparato teórico de filiações e perspectivas teóricas distintas, nos debates e na vivência universitária que tem-se, de um lado, estudiosos, pensadores e indivíduos que entendem que a educação como direito de todos e dever do Estado já está garantida por meio da Constituição e do oferecimento de vagas nas escolas públicas de ensino fundamental/ médio e o alcance dos níveis de estudo mais elevados deve ser preconizado pelo esforço individual e meritocrático de cada estudante. Nesta



concepção da Política de Cotas reside ainda o entendimento de que a entrada de estudantes cotistas nas instituições de ensino superior desencadeia a debilidade desse nível de ensino, responsabilizando esse público pelo baixo aproveitamento, baixa aprendizagem e taxas de diplomação inferiores às taxas de entrada. Outros educadores, pensadores e membros da comunidade acadêmica, sustentados por uma teoria crítica, que percebem o capitalismo enquanto um sistema que organiza a sociedade em classes sociais distintas, nas quais o trabalhador e sua família devem ser mantidos como classe subalterna controlada, produzindo, porém, não tendo acesso a riqueza socialmente produzida.

Nesta cisão social, as classes dominantes, embora não produzam a riqueza, se apropriam dela e determinam, inclusive, o tipo de educação a ser oferecido para os filhos da classe trabalhadora.

Para subsidiar a discussão, de que todos têm igualdade de oportunidades e o esforço individual será o balizador de entrada ou não no ensino superior traçamos, a partir de dados do Instituto de Educação Anísio Teixeira – INEP o perfil dos estudantes quanto à dependência administrativa da escola em que está inserido e construímos o padrão de aprendizagem a partir dos dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB e do Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM dos dois tipos de dependência administrativa: pública e privada.

No tocante à crença de que os estudantes cotistas são responsáveis pelo baixo aproveitamento nas universidades, solicitamos à Secretaria de Tecnologia e Informação – STI da Universidade Federal de Mato Grosso os relatórios do aproveitamento dos ingressantes cotistas e não cotistas na Universidade Federal de Mato Grosso nos



anos de 2013 a 2016, para averiguar até que ponto essa crença se baseia na realidade.

## **A política de cotas nas instituições de ensino superior no Brasil**

Considera-se que a política de Ações Afirmativas nas Instituições de Ensino Superior (IES) faz parte de um conjunto estratégico de ações que intencionam promover a representação de grupos inferiorizados na sociedade e conferir-lhes uma preferência afim de assegurar seu acesso a determinados bens, econômicos ou não (MOEHLECKE, 2002; p. 199).

Tais políticas, de acordo com Pereira e Zientarski (2011) têm seu início no ano de 1940 na Índia, contudo, sua expressão maior se deu nos Estados Unidos, especialmente na década de 1960, quando os movimentos por direitos civis reivindicavam igualdade de oportunidades a todos, independentemente de cor, da raça e sexo. Esse movimento teve como principais atuantes lideranças negras apoiadas por progressistas brancos que exigiram, segundo Guimarães (1997), além das leis anti-segregacionais, que o Estado garantisse a melhoria de condições de vida da população, então assolada pelas políticas econômicas de orientação acentuadamente neoliberal. Tais movimentos surgem, assim, como aprimoramento jurídico de uma sociedade cujas normas e mores pautam-se pelo princípio da igualdade de oportunidades na competição entre indivíduos livres (GUIMARÃES, 1997, p. 223).

As políticas sociais se desenvolvem em um modelo de produção capitalista e, consideradas as limitações de suas possibili-



dades efetivas, torna-se evidente que não possibilitam a superação desse modo de produção. Constatado isto, tem-se, por outro lado, que estas permitem significativos avanços nas condições sociais e de efetivação da cidadania aos sujeitos sociais. Pereira (2011) trata da contradição que é marca da política social, ao afirmar que estas trazem em seu bojo as lutas dos trabalhadores contra a exploração, a necessidade de mão de obra e o reconhecimento do capitalismo que é necessário manter os trabalhadores minimamente satisfeitos, afim de que a ordem capitalista não seja condenada.

A política social é uma construção histórica e, como tal, não está fadada a ser capturada por um dos lados em que se posicionam os sujeitos sociais históricos, mas sim, desde que colocada em um contexto democrático, em ter disputados seus meios e fins entre os projetos sociais desses sujeitos conscientes e ativos (SPOSATI, 2011, p. 105)

Tendo em vista que as políticas de Ações Afirmativas são pautadas pelo Estado em sua expressão de orientação neoliberal, e se desenvolvem em uma sociedade capitalista que prima pelo individualismo e pela concorrência, a defesa realizada pressupõe a meritocracia dos beneficiários, ainda que entendida enquanto um avanço no campo dos direitos sociais das classes alijadas, sobretudo do acesso à educação e das condições de ingresso no mercado de trabalho. Assim, seu objetivo é, portanto, o de fazer com que os beneficiados possam vir a competir efetivamente por serviços educacionais e por posições no mercado de trabalho (CONTINS; SANT'ANA, 1996, p. 210).

Diante desta constatação, compreende-se que estas ações não tem como premissa a superação do modo capitalista de produção, o



que revela a natureza focalizada das políticas sociais, políticas que buscam promover, à médio e longo prazo, a equidade de oportunidade entre os indivíduos em condições desiguais, ficando entendido que o pertencimento a determinado grupo social excluído não é suficiente, o indivíduo deverá ter ou desenvolver determinadas qualificações, exemplificadamente, pode-se citar a política de cotas nos vários segmentos sociais (ALBUQUERQUE, 2015).

No contexto brasileiro, as discussões sobre a necessidade de implantação de políticas das políticas de Ações Afirmativas e algumas incursões legais se deram a partir do ano de 1968, porém de acordo com Benedito (2002), de modo ainda incipiente.

Com o marco da Constituição Federal de 1988, que trouxe em seu arcabouço legal avanços fundamentais no campo dos direitos sociais e contribuições à exemplo da garantia de cargos para deficientes em empregos públicos e garantia da proteção da mulher no mercado de trabalho, denota-se o sentido de reconhecimento, nos limites do marco jurídico, de regulamentações que se destinem às condições e necessidades específicas dos indivíduos e grupos sociais.

No entanto, de acordo com Souza e Portes (2011), as políticas de Ações Afirmativas ganharam notoriedade e publicidade no debate público a partir da “*III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata*”, realizada em 2001, quando o Brasil era reiteradamente lembrado das suas desigualdades raciais, facilmente demonstráveis pelas estatísticas oficiais, sem poder apresentar em sua defesa um histórico de políticas de combate a essas desigualdades (GUIMARÃES, 2003, p. 252).

Vieira e Medeiros (2009) assinalam que, com a intenção de discutir e propor medidas de combate à discriminação racial, um





grupo de estudiosos e cidadãos pertencentes às organizações do movimento negro se reuniram e instituíram um Comitê Nacional, que apresentou como resultado a elaboração de um Relatório Final que listava 23 reivindicações da população negra no Brasil, e dentre entre elas, destacou-se a adoção de cotas ou outras medidas afirmativas que promovam o acesso de negros às universidades públicas (HERINGER, 2005, p. 27).

Albuquerque (2015) cita como marcos importantes no caminho de construção de uma política de Ações Afirmativas nas universidades: a reserva de vagas para estudantes negros (20%) e para estudantes oriundos de escolas públicas (25%) no Rio de Janeiro em 2002; o decreto presidencial 4.228, assinado em 13 de maio de 2002, que institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas; e em 2004 o início de vestibulares universidades localizadas, já atendendo ao critério da reserva de vagas, contudo com variação das modalidades de ingresso de acordo com o normativas internas de cada instituição.

Na análise da implantação de algum tipo de política de Ações Afirmativas nas universidades federais do Brasil, até o ano de 2011, quando da aprovação da Lei de Cotas, Souza e Portes (2011) classificaram as modalidades de cotas em:

- a) reserva social – reserva de vagas aos candidatos oriundos de escolas públicas;
- b) reserva racial – reserva de vagas à candidatos pretos, pardos e indígenas
- c) reserva socioracial – reserva de vagas aos candidatos oriundos de escolas públicas e pretos pardos e indígenas;
- d) bônus social – acréscimos nas notas do ENEM aos can-



didatos oriundos de escola pública e/ou de regiões periféricas;

e) bônus socioracial – acréscimos nas notas do ENEM aos candidatos oriundos de escola pública e/ou de regiões periféricas e pretos pardos e indígenas;

f) processo seletivo específico.

Do total de 59 (cinquenta e nove) IES analisadas pelos autores mencionados, 16 (dezesesseis) apresentavam políticas específicas de reserva de vagas socioracial; 09 (nove) de reserva de vagas social; 03 (três) de reserva de vagas racial; 02 (duas) de bônus socioracial; 07 (sete) de bônus social e uma com processo seletivo específico, totalizando 38 (trinta e oito) instituições que apresentavam algum tipo de cota para atendimento da demanda social.

Em âmbito local, tem-se que o movimento nacional de luta por condições de inserção de segmentos sociais historicamente excluídos no ensino superior, teve na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) seu primeiro expoente com a Resolução n.º. 110 de 10 de novembro de 2003, do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão da Universidade Federal de Mato Grosso (CONSEPE). Esta Resolução, na defesa da implementação de políticas de natureza afirmativa na instituição, aponta para a necessidade do estabelecimento de uma política para a redução da exclusão acadêmica, quanto ao acesso e a permanência em nossa instituição, de estudantes negros pobres, brancos pobres e indígenas (UFMT, 2003). Conforme exposto neste documento, a oferta do quantitativo de vagas ficaria a cargo de cada faculdade, obedecendo o aumento em até 30% (trinta por cento).

Em 2011 é aprovada internamente, então, a criação de um Programa de Ações Afirmativas para estudantes de escola pública



e negros, que traz em suas considerações as reuniões e pareceres da Conferência Nacional da Educação (CONAE), de 2010; o Estatuto de Igualdade Racial instituído através da Lei nº 12.288/2010; o documento síntese do “*I Fórum da Diversidade da UFMT*”; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996; e cita a CF/1998 em seu objetivo de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Art. 3º, inciso IV), além de reafirmar o direito social a educação (Artigo 6º). Este programa, que estabelece 50% de cotas dentro do universo de vagas oferecidas pela universidade, está focalizado no atendimento aos estudantes de escola pública e estudantes da escola pública negros.

A Lei 12.711 de 2012, respondeu a diversas polêmicas, inclusive jurídicas, no que se refere a legalidade e a justiça da implantação de cotas no ensino superior devido a implantação de cotas nas IES públicas. Diversas ações foram impetradas sobre a constitucionalidade das Ações Afirmativas. Assim, em 26 de abril de 2012, o Supremo Tribunal Federal (STJ) julga favorável a legalidade das cotas no ensino superior, fortalecendo o Projeto nº. 73/99, que esperava por apreciação desde aquele ano.

Nesta perspectiva, convém pontuar que a implementação de políticas de Ações Afirmativas e, mais especificamente, a adoção de um sistema de cotas voltadas aos estudantes da rede pública, aos negros e pobres nas instituições federais de educação superior do país, ocupam um lugar de destaque quando falamos em democratização neste nível de ensino, considerando que há três argumentos básicos de justificação das políticas de ação afirmativa: reparação, justiça distributiva e diversidade (NETO E JÚNIOR, 2010, p. 346).



Entende-se que a igualdade apenas formal não garante as mesmas oportunidades, as mesmas condições de vida, de participação social, ou seja, não é suficiente para tornar acessíveis a quem é socialmente desfavorecido as oportunidades de que gozam os indivíduos privilegiados. Torna-se necessário, assim, a afirmação, ou seja, a especificação do sujeito de direito, a fim de demonstrar a necessidade de conferir a esses grupos vulneráveis tratamento e proteção especial (GOMES, 2001, p. 47 - 48).

Assim, a concepção de equidade utilizada aqui parte do princípio de que a igualdade de oportunidades deve ser estabelecida de tal forma que a origem social ou econômica não afete a possibilidade de acesso aos bens sociais, como a educação.

É dentro desta lógica de Ações Afirmativas fundamentadas no princípio da distribuição que a adoção de políticas ganha legitimidade nas universidades públicas federais brasileiras, uma vez que possibilita a criação de mecanismos que possibilitem a este segmento uma trajetória acadêmica com qualidade, no sentido de conceder melhores condições de vida e de poder contribuir para um projeto de sociedade mais igualitária.

A partir de 2014, o INEP realizou uma pesquisa sobre o nível socioeconômico dos alunos com a intenção de contextualizar as medidas de aprendizagem, tendo como base os dados das respostas dadas pelos estudantes nos questionários da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil), da Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) de 2011 e 2013, e do ENEM de 2011 e 2013, os dados são referentes a 10.970.993 (dez milhões, novecentos e setenta mil e novecentos e noventa e três) estudantes de 73.577 (setenta e três mil, quinhentos e setenta e sete) escolas estaduais, municí-



pais, federais e privadas. Foi então calculado o Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas (INSE), definidos sete níveis socioeconômicos:<sup>3</sup> muito baixo, baixo, médio baixo, médio, médio alto, alto e muito alto, para essa análise, do lugar do pobre na educação, consideraremos pobres os níveis: muito baixo, baixo, médio baixo, médio e médio alto e não pobre: alto e muito alto.

Para sistematização dos dados disponibilizados pelo INEP analisamos as 73.577 (setenta e três mil, quinhentos e setenta e sete) escolas de acordo com a rede a que pertence e as agrupamos por INSE, sendo que na rede privada foram consideradas àquelas com fins lucrativos e ensino regular, ficando de fora as cooperativas, as cenicistas, as filantrópicas, as de atendimento ao trabalhador e as de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Os dados da rede pública de ensino do Brasil abarcam 65.248 (sessenta e cinco mil, duzentos e quarenta e oito) escolas. A rede estadual diz respeito a análise de 26.456 (vinte e seis mil, quatrocentos e cinquenta e seis) escolas, a rede municipal é representada por 38.446 (trinta e oito mil, quatrocentos e quarenta e seis) escolas, e da rede federal por 346 (trezentos e quarenta e seis). Os pobres representam 91% (noventa e um) dos atendidos, ou seja, 59.611 (cinquenta e nove mil, seiscentos e onze) escolas públicas atendem estudantes pobres, quando abrimos esses dados nos sete níveis do INSE, podemos fazer algumas outras análise; 1.304 (mil trezentos e quatro) escolas estão no nível muito baixo,

---

<sup>3</sup> Para maior aprofundamento sobre o INSE, cf. a Nota Técnica do INEP, disponível em: <[http://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/indicadores\\_educacionais/2011\\_2013/nivel\\_socioeconomico/nota\\_tecnica\\_indicador\\_nivel\\_socioeconomico.pdf](http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2011_2013/nivel_socioeconomico/nota_tecnica_indicador_nivel_socioeconomico.pdf)>.



sendo que a rede federal de ensino não tem nenhuma escola neste nível, a rede estadual tem 342 (trezentos e quarenta e dois) e no INSE baixo temos 7.147 (sete mil, cento quarenta e sete) escolas; destas 70,50% (setenta e meio) são escolas municipais; 29,50% (vinte nove e meio) da rede estadual e meio por cento são escolas federais, num total de 03 escolas.

Quando da análise dos níveis alto e muito alto não encontraremos um número significativo de escolas, apenas 9% (nove) das escolas se enquadram, em números reais tem-se um total de 5.637 (cinco mil, seiscentos trinta e sete) escolas, sendo que parte dessas escolas 129 (cento vinte e nove) são da rede federal.

Contrariamente aos dados das escolas públicas, a rede particular vai demonstrar que esta é frequentada pelos não pobres e do universo de 8.089 (oito mil e oitenta e nove) escolas, 6.346 (seis mil, trezentos e quarenta e seis) dizem respeito aos níveis alto e muito alto. Quando se analisa em quais dos níveis do INSE os pobres estão inseridos, os encontraremos no nível médio e médio alto, comprovando mais uma vez o lugar ocupado pelo pobre e pelo não pobre na educação brasileira.

Aliada a essa análise e, com vista a fortalecer a discussão da educação dualista, chamaremos para o debate algumas outras pesquisas que dão conta de como a educação se desenvolve nessas duas esferas administrativas. O relatório do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que *foi desenvolvido para ser um indicador que sintetiza informações de desempenho em exames padronizados com informações sobre rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino)* (INEP, 2012). Sendo que combina informações de desempenho nas avaliações nacionais –



Prova Brasil e/ou Saeb com informações da escola disposta no Censo Escolar de aprovação/reprovação e evasão. Publicado anualmente pelo INEP em 2015 revela que no ensino fundamental anos iniciais a rede privada tem como nota 6.8, enquanto a rede pública 5.3; no ensino fundamental anos finais a primeira tem 6.1 e a segunda 4.2; no ensino médio a diferença é ainda mais perceptível a rede privada com 5.3 e a pública com 3.5

Conclui-se que os estudantes das escolas públicas não estão nas mesmas condições de aprendizagem dos estudantes das escolas privadas, o direito acaba por ser negado, desde a educação básica o direito ao acesso a uma educação de qualidade, a permanência na escola e, ainda, diplomação na idade certa.

O ensino médio, nível que antecede o ensino superior, e que garantirá a apreensão do conteúdo que balizará as provas de entrada nas universidades, nos apresenta uma diferença gritante, ao pobre é ofertada uma educação descompromissada com a continuidade dos estudos em níveis mais elevados, com a formação humana em sua totalidade, intentando formar o pobre para atender às demandas impostas pelo capital (FRIGOTTO, 2003).

O ENEM configura como importante fonte de dado estatístico para pautar a análise da dualidade que marca as políticas educacionais, ou seja a educação ofertada às camadas mais empobrecidas da população e às camadas mais abastadas. Instituído pela Portaria nº 438, de 28 de maio de 1998, e realizado anualmente desde então pelo INEP e pelo Ministério da Educação (MEC), este exame tem como principal objetivo, de acordo com a Portaria nº. 468 de 03 de abril de 2017, avaliar se o estudante apresenta, *ao final do ensino médio, individualmente, domínio dos princípios científicos e tecno-*



*lógicos que presidem a produção moderna e se detêm conhecimento das formas contemporâneas de linguagem.*

Sendo assim, a média das escolas privadas e públicas no ENEM contribuem para que possamos desenhar o tipo de cada educação oferecida. Para a construção dessa média, este estudo pauta-se no relatório publicado pelo INEP (2015), para, a partir delem sistematizar informações pertinentes e as consolidar em dois tipos de dados. A Para isso somamos a média de todas as escolas, conforme dependência administrativa e após dividindo pelo número total, obtém-se a média daquela determinada dependência administrativa, a saber pública e/ou privada.

A média do ENEM (2015) das escolas públicas foi de 495,54 (quatrocentos e noventa e cinco vírgula cinquenta e quatro) e das privadas de 568,09 (quinhentos e sessenta e oito vírgula nove), tais dados nos mostram que se é parcialmente verdade que as políticas do Estado brasileiro têm garantido a entrada dos pobres na escola, essa educação não é a mesma oferecida aos ricos *uma escola concebida essencialmente como um centro de acolhimento social, para os pobres [...]. Por outro lado, uma escola claramente centrada na aprendizagem e nas tecnologias, destinada a formar os filhos dos ricos* (NÓVOA, 2009, p. 64).

Ainda no que se refere à entrada na escola, quando da análise dos indicadores sociais relacionados à educação realizado pelo IBGE, os dados indicam que a cor/raça acentua ainda mais as diferenças causadas pela pobreza. O levantamento dos brasileiros entre 20 e 22 anos entre 20 e 22 anos revela que 71% (setenta e um por cento) dos brancos e apenas 52% (cinquenta e dois por cento) de negros, pardos e indígenas concluíram o nível médio.





Afirmamos, assim, tomando como referência a compreensão da trajetória “dual” da educação brasileira e consolidando postura ético-política em contraposição ao pensamento liberal de que todos os estudantes, quer sejam de escolas públicas ou privadas, gozam das mesmas condições de entrada no ensino superior, o que os índices expostos acima se encarregam de contra evidenciar.

Para discutir a crença de que os cotistas são os responsáveis pelo baixo aproveitamento e evasão nas universidades, analisamos dos ingressantes na UFMT nos anos de 2013 a 2016: a situação da matrícula dos 23.002 estudantes que se matricularam nos anos de 2013 a 2016, e as taxas de aprovações e de reprovações.

O estudo nos revelou que dos 23.002 (vinte e três mil e dois) estudantes matriculados no período avaliado apenas 13.594 (treze mil, quinhentos e noventa e quatro) estão em situação de matriculados no período; ou seja 41% (quarenta e um) dos que se ingressaram na Universidade Federal de Mato Grosso nos anos estudados não estão mais matriculados na instituição. E dos que estão matriculados temos: 6.846 (seis mil, oitocentos e quarenta e seis) de ampla concorrência e 6.748 (seis mil, setecentos e quarenta e oito) cotistas. Evidenciando que a evasão do estudante da universidade acontece na mesma proporção, sendo ele cotista ou não.

Ao analisarmos as aprovações percebemos que um número pouco significativo de estudantes apresentou de 90% (noventa por cento) a 100% (cem por cento) de aprovação nas disciplinas cursadas, menos de 110 (cento e dez) entre os estudantes cotistas e 98 (noventa e oito) discentes de vaga de ampla concorrência. Evidencia-se, ainda, que 43,42% (quarenta e três vírgula quarenta e dois por cento)



dos estudantes cotistas e 44,47% (quarenta e quatro vírgula quarenta e sete por cento) dos estudantes de ampla concorrência tiveram menos de 60% (sessenta por cento) de aprovação, e que 2,7% (dois vírgula sete) cotistas e 2,8 (dois vírgula oito) de ampla concorrência não tiveram aprovação no período estudado.

Tais dados são reveladores da condição de aprendizagem ou de não aprendizagem no ensino superior. Pôde-se comprovar que a política de Cotas não é responsável pelas altas de taxas de reprovações, visto que elas acontecem na mesma proporção tanto com os estudantes de vaga cotista como de ampla concorrência.

## **Conclusão**

De modo algum se quer afirmar que a processualidade histórica se desenrola de maneira linear, projetável, harmônica, ou previamente determinada. Contrariamente, o processo histórico de construção da sociabilidade, de avanços e retrocessos, só se constrói nas relações de luta entre as classes antagônicas – e daí a necessidade de se apreender a contradição imanente ao processo e à teoria crítica como um todo. Obrigados pelas reivindicações da classe trabalhadora, para mantê-la oprimida e garantir as funcionalidades do mercado, em alguns momentos históricos o sistema capitalista (através do Estado, compreendido em sua funcionalidade dentro do sistema) consolida estruturas institucionais e políticas sociais que promovem benefícios ao trabalhador, ao mesmo tempo em que cumprem a função de atender necessidades de mercado. No entanto, entende-se que a forma efetiva de verdadeira superação dessa condição reside na superação da própria sociedade capitalista.



Em continuidade à essa lógica interpretativa e de pensamento, entende-se que, historicamente, a educação no Brasil não se configurou de modo unitário, ou seja, os filhos classe trabalhadora e das classes dominantes e abastadas não recebem as mesmas condições de acesso às políticas educacionais. Porquanto, afirmar que através do ENEM todos terão as mesmas condições de entrada no ensino superior é improcedente. Melhores condições serão ofertadas a partir do momento em que as políticas educacionais como um todo sejam pautadas no princípio da igualdade, no qual a oferta dos serviços não será mais distinta para os filhos da classe trabalhadora e para os filhos das camadas enriquecidas.

Considerar que a Lei das Cotas, ou ainda, a entrada dos cotistas nas instituições federais de ensino superior é responsável pelo grande número de reprovações, baixo aproveitamento e evasões constitui em análise simplista, simplória e equivocada das políticas voltadas para a educação, das condições de desigualdades socioeconômicas e socioculturais que historicamente se perpetuam e renovam no país, enfim, da própria sociedade brasileira.

## Referências

ALBUQUERQUE, R. *Resiliência Organizacional: O caso da Ação Afirmativa da UFMT*. 2015. Tese (Doutorado em Administração), Universidade Nove de Julho.

BENEDITO, V. Ações afirmativas à brasileira: em busca do consenso. *Cadernos CRH*, v. 15 n. 36, 2002.

BRASIL, *Lei nº 12.711*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, DF, de 29 de agosto de 2012.



BRASIL. *CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL DE 1988*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. *PORTARIA n° 468*. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, DF, 2017.

CONTINS, M. SANT'ANA, L.C. O Movimento negro e a questão da ação afirmativa. *Estudos Feministas*, v. 4, n° 1, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a Crise do Capitalismo Real*. Ed. Cortez: Rio de Janeiro, 2003

GOMES, J. B. B. *A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro*. In: Revista de Informação Legislativa. v. 38, n. 151, p. 129-152, jul./set. de 2001

GUIMARÃES, A. S. A. *Racismo e antirracismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34. 1997.

GUIMARÃES, A. S. A. *Acesso de negros às universidades públicas*. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 118, p. 247-268, mar. 2003.

HERINGER, R. *Políticas de Promoção da Igualdade Racial no Brasil: Um balanço do período 2001 - 2004*. In: I WorkShop da Rede de Estudos de Ação Afirmativa, Rio de Janeiro, 2005.

MOEHLECKE, S. *Ação Afirmativa: história e debates no Brasil*. Cadernos de Pesquisa, v.117, n. 11. p. 197-217, 2002.

NETO, C. P. S.; JÚNIOR, J. F. *Ação Afirmativa: Normatividade e Constitucionalidade*. Disponível em: <<https://goo.gl/j5P9z8>>. Acesso em: 15 maio 2016>.

NÓVOA, António. *Professores: imagens do futuro presente*. Lisboa: Educa, 2009



INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Informações Estatísticas 2012 – 2015*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados> Acesso em: 15 maio 2016.

PEREIRA, P. A. P. *Política Social. Temas e Questões*. 3. Ed. São Paulo : Editora Cortez, 2011.

PEREIRA, S. M.; ZIENTARSKI, C. *Políticas de ações afirmativas e pobreza no Brasil*. Revista brasileira de estudos pedagógicos, v. 92, n. 232, p. 493-515, 2011.

SOUSA, L. P.; PORTES, E. A. *As propostas de políticas/ações afirmativas das universidades públicas e as políticas/ações de permanência nos ordenamentos legais*. In: Revista de Estudos Pedagógicos, v. 92. n. 232, p. 516-541, 2011

SPOSATI, A. *Tendências latino-americanas da política social pública no século 21*. In: Revista Katálisis, Florianópolis, v. 14, n. 1, jan./jun. 2011, p. 104-115

VIERA, P. A. S ; MEDEIROS, P. M *Ações afirmativas no Brasil: novas demandas sociais, estudos pós-coloniais e pensamento social*. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/bBJUcW>>. Acesso em: 23 jan. 2017..



# A CONSTRUÇÃO DO RACISMO INSTITUCIONAL SISTÊMICO E SEU REFLEXO NA SEGURANÇA PÚBLICA BRASILEIRA

## UMA ABORDAGEM SOCIOLOGICA

Renata Almeida Danin<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo é resultado de uma pesquisa cujo objetivo é traçar um panorama básico dos pilares de sustentação do Racismo Institucional, revisitando sua base teórica sociológica a partir de uma revisão bibliográfica de seus principais expoentes e, num segundo momento, analisar dados secundários que refletem o Racismo Institucional e sua configuração na ação policial e na lógica do sistema prisional, esclarecendo as possíveis razões das desigualdades sociais entre categorias étnico-raciais. Para fins metodológicos, a instituição de segurança pública referida será a Polícia Militar.

**Palavras-chaves:** Violência Simbólica. Racismo Institucional. Segurança Pública.

## THE CONSTRUCTION OF SYSTEMIC INSTITUTIONAL RACISM AND ITS REFLECTION IN BRAZILIAN PUBLIC SECURITY A SOCIOLOGICAL APPROACH

**Abstract:** This article is the result of a research whose objective is to outline a basic panorama of the supporting pillars of Institutional Racism by revisiting its sociological theoretical base departing from a bibliographical review of its main exponents, and in a second moment analyze secondary data that demonstrate the

---

<sup>1</sup> Graduada em Administração pelo Centro Universitário do Pará - CESUPA, Especialista em Marketing pela Universidade da Amazônia e Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública pela Universidade Federal do Pará - UFPA e Administradora Pública no Governo do Estado do Pará.



reflection of Racism Institutional and its configuration in the police action and the logic of the prison system, clarifying the possible reasons for the social inequalities among ethnic-racial categories. For methodological purposes the public security institution referred will be the Military Police.

**Keywords:** Symbolic Violence. Institutional Racism. Public Security.

## Introdução

Esta pesquisa pretende investigar a discriminação contra negros e pobres, dando maior ênfase no contexto Segurança Pública sob a ótica do Racismo Institucional. De acordo com a Constituição Federal do Brasil, todos os cidadãos são iguais perante à lei, sendo garantidos, dentro outros, os direitos à igualdade e à segurança, cabendo ainda ao Estado o dever de garantir a segurança pública (BRASIL, 1988). Partindo desta premissa, será discutida a questão da seletividade penal e o que isso simboliza na realidade social do país. Segundo *Waiselfisz (2016)*, negros e pobres, são vítimas preferenciais de abordagem policial, perseguição e letalidade violenta, além de ser maioria na população carcerária. O Racismo Institucional na Segurança Pública será discutido, a partir de um enfoque sociológico importante para a compreensão desta violência seletiva a negros e pobres. Por razões metodológicas, nossa análise sobre o racismo institucional e sua ênfase nas ações de segurança pública se limitará ao universo e atuação da Polícia Militar como integrante do sistema prisional e porta de entrada do cidadão comum ao sistema prisional. O trabalho será realizado a partir de uma revisão bibliográfica, tendo como principais expoentes os trabalhos de Pierre Bourdieu, Michel Wieviorka e Michel Foucault e sua abordagem sociológica.



## Instituições Sociais

Para compreendermos as bases do Racismo Institucional, é importante conhecer o conceito de Instituições Sociais, que segundo Wieviorka (2007), podem ser identificadas por aquelas organizações que alçaram a condição de estruturas relativamente permanentes por terem fincado raízes na sociedade.

A igreja, a escola, a família e o Estado são exemplos encontrados de instituições fornecedoras de regras de conduta aceitas e legitimadas socialmente. As instituições sociais também recompensam indivíduos e grupos por meio da distribuição de bens e serviços. Estas instituições determinam quem receberá apropriado treinamento e habilidades mais qualificadas para o mercado de trabalho, cuidados médicos, influência política, habitação e remuneração adequada para uma vida digna, *status* social de maior prestígio e a promessa de um futuro seguro para si e para as suas crianças. Contudo, é possível perceber que questões de etnia, de gênero, de classe social e, sobretudo, de raça influenciam de forma decisiva como os bens e serviços são distribuídos pelas instituições (WIEVIORKA, 2007).

Para Foucault (2000) todas as instituições têm um dispositivo disciplinar intrínseco, que é essencial para o capitalismo, pois coloca as pessoas em seu espaço da sociedade, transformando-as em “cidadãos modelo”, que movem o sistema.

Assim, a sociedade disciplinar transita para a sociedade de controle, pois, de um modo, as instituições acabam tendo um controle muito grande sobre as pessoas, já que as vidas destas são regidas por tais. As instituições totais, mais especificamente, a força policial é, mais uma das formas de articulação de bio-poder e, em especial, uma das formas mais utilizadas pelo Estado. É a partir dessa força policial que, se configura toda a violência e força física do Estado. E por ela se amansa o povo da forma mais antiga conhecida, pelo medo do terror e da violência justificada (FOUCAULT, 2000, p.51).





Outro importante pensamento dentro da Teoria Institucional é o de Max Weber que define Instituição como uma organização com profissionais que têm uma autoridade legal racional sobre um grupo de indivíduos ou sobre a sociedade inteira. Para Weber (1968) o Estado ou a Igreja são Instituições. Porém, uma facção criminosa não seria uma instituição porque a legitimidade dela é somente carismática.

## **1 O Poder e as Instituições Sociais**

Foucault (2000) considera que poder não é uma mera relação entre pares, mas também é o modo como uns agem sobre outros. O que define uma relação de poder é o modo de ação, que não age diretamente e imediatamente sobre outros, mas age sobre a ação de outros.

Sendo o poder produto de uma relação, como analisar as relações de poder? Foucault (2000) responde que é melhor analisar as relações fora das instituições. Apesar de parecer mais coerente alguém analisar relações de poder enfocando em instituições bem delimitadas, já que pressupõe estar em uma visão privilegiada de observação, e ser uma forma primeira de aproximação da manifestação do poder, possibilitando ver à aparência da forma e lógica de seus mecanismos elementares, essa estratégia talvez não fosse a melhor, porque o analista pode abrir a armadilha de buscar a explicação e a origem das relações de poder nas instituições, que é explicar poder pelo poder.

Isso não é negar a importância das instituições no estabelecimento de relações de poder, mas sugerir que é preciso analisar as instituições do



ponto de vista das relações de poder, e não vice-versa, e que o ponto fundamental de ancoragem das relações, mesmo se eles estão incorporados e cristalizados em uma instituição, deve ser encontrado fora da instituição (FOUCAULT, 2000, p. 343, tradução nossa).

Foucault (2000) aborda os conceitos de poder disciplinar, sociedade disciplinar e também o chamado “modelo de cidadão”, que seria o cidadão perfeito para as instituições: manso, produtor e consumidor.

Para Foucault (2000) o poder disciplinar emerge dentro das instituições e possui quatro pilares: tempo, espaço, vigilância e saber. Ele tem uma positividade vinculada à fabricação do indivíduo, ou seja, é construído junto com o indivíduo, que aprende o “seu lugar” e como se portar perante a sociedade desde pequeno, na primeira instituição: a família.

De acordo com Wieviorka (2007), não se educa as instituições, se educam as pessoas que atuam nas instituições e que podem alterar o *modus operandi* que alija a população negra do seu direito à vida, à integridade física e à honra.

## 2 Racismo e Racismo Institucional

Racismo pode ser definido como a qualidade de decisões e políticas, que levam em consideração a raça, com o objetivo de subordinar um grupo racial e manter o controle sobre este grupo (WIEVIORKA, 2007).

Enquanto o conceito de Racismo é explícito, abrangente, direto, o conceito de Racismo Institucional, tem características peculiares, algumas especificidades e sutilezas, uma vez que se es-



conde e se confunde, tendo sempre um cenário institucional como pano de fundo.

Racismo Institucional é o fracasso coletivo das instituições em promover um serviço profissional adequado às pessoas por causa da sua raça. Ele não se expressa em atos manifestos, explícitos ou declarados de discriminação, mas atua de forma difusa no funcionamento cotidiano de instituições e organizações, que operam de forma diferenciada, do ponto de vista racial, na distribuição de serviços, benefícios e oportunidades aos diferentes segmentos da população (WIEVIORKA, 2007).

O fracasso coletivo de uma organização em fornecer um serviço profissional e adequado às pessoas por causa de sua cor, cultura ou origem étnica. Podendo ser visto ou detectado em processos, atitudes e comportamentos, resultantes de discriminação não intencional, ignorância, falta de atenção ou de estereótipos racistas, que colocam minorias étnicas em desvantagem (WIEVIORKA, 2007, p.68).

Wieviorka (2007) defende que o racismo institucional possui natureza discriminatória, ainda que não intencional, de organizações de grande escala ou sociedades inteiras, e está presente no sistema judiciário e na própria corporação policial. Mas afinal, qual a influência do racismo institucional em nossa sociedade? Para esta resposta, recorre-se mais uma vez ao sociólogo francês Michel Wieviorka.

Racismo institucional é a ‘imaginação’ de uma sociedade cujos segmentos dominantes não tenham consciência do seu racismo e, no limite, aparentemente, tenham até atitudes antirracistas, assegurando, dessa forma, uma posição favorável em que se conviveria com um racismo disfarçado, embora estas elites aufram vantagens dessas situações (WIEVIORKA, 2007, p.29).



O Racismo Institucional é menos evidente, muito mais sutil, menos identificável em termos de ações específicas praticadas por indivíduos. Decorre do funcionamento abusivo ou omissivo dos poderes estabelecidos e respeitados pela sociedade e, portanto, recebe menos condenação pública do que o racismo em sua forma individual.

Enfatiza-se a importância do contexto organizacional como raiz dos preconceitos e comportamentos discriminatórios. Ao invés de acentuar a dimensão individual, ele se volta para a dinâmica social e a “normalidade” da discriminação, buscando compreender a persistência da discriminação mesmo em indivíduos e instituições que rejeitam conscientemente sua prática intencional.

O racismo é um mecanismo fundamental de poder utilizado historicamente para separar e dominar classes, raças, povos e etnias. Seu desenvolvimento moderno se deu com a colonização, com o genocídio colonizador. O racismo segundo Foucault (2000) é o meio de introduzir um corte entre o que deve viver e o que deve morrer.

No contínuo biológico da espécie humana, o aparecimento das raças, a distinção das raças, a hierarquia das raças, a qualificação das raças como boas e outras como inferiores, tudo isso vai ser uma maneira de fragmentar esse campo do biológico de que o poder se incumbiu; uma maneira de defasar, no interior da população, uns grupos em relação aos outros. O racismo faz justamente funcionar, faz atuar essa relação de tipo guerreiro (se você quer viver, é preciso que o outro morra) de uma maneira que é inteiramente nova e que, precisamente, é compatível com o exercício do biopoder (FOUCAULT, 2000, p. 93).



**Quadro 01.** Diferenças principais entre Racismo e Racismo Institucional

Dimensão	Perspectiva Tradicional	Perspectiva Institucional
<b>Agentes Discriminadores</b>	Individual	Multiplicidade
<b>Ações</b>	Individual	Múltipla
<b>Ocorrências</b>	Episódica	Contínua
<b>Vítimas</b>	Indivíduo ou Grupo	Indivíduo ou Grupo
<b>Explícita/Escondida</b>	Explícita	Escondida
<b>Dimensão do Grupo Discriminador</b>	Uma pessoa ou Grupo Definível	Instituições e Organizações
Intencional/Não intencional	Intencional	Ambas

**Fonte:** Adaptado de Wieviorka (2007).

Como representante do Estado, o policial, por lei, deveria tratar os cidadãos com equidade, sem distinções de classe ou cor da pele. Porém na prática, a população negra é a maior vítima de agressão por parte de policiais quando comparados a não negros. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em pesquisa nacional de vitimização, 6,5% dos negros sofreram uma agressão e tiveram como agressores policiais ou seguranças privados, contra apenas 3,7% de brancos (IBGE, 2014). Demonstrando assim uma clara seletividade penal.

As principais características identificadas para abordar um suspeito, de modo geral, mas não exclusiva, está diretamente associado à classe social e à raça dos cidadãos.

Usualmente, nas Ciências Sociais, o termo marginal é aplicado àquele que se encontra à margem do sistema socioeconômico, sem acesso à saúde, educação, moradia, enfim, aos itens básicos de sobrevivência. Para as pessoas de um modo geral e para a polícia em particular, o marginal está situado nesse conceito, mas constitui-se também em um indivíduo que



necessariamente comete crimes ou delitos, ou seja, trata-se daquele indivíduo que, por ser pobre, teria maior probabilidade de ser um delinquente. O termo marginal denomina grupos, entre os quais estão incluídos os nordestinos, os negros, os desempregados, membros de outras subculturas e minorias étnicas e raciais (REIS, 2002, p.182).

De acordo com Sarmiento (2008) a melhor forma para aferir a violação da dimensão do princípio de igualdade é o levantamento de dados estatísticos. Segundo ele, se for estatisticamente demonstrado que a polícia realiza revistas pessoais em afrodescendentes com frequência muito superior à utilizada em relação aos outros cidadãos, isto também pode servir de comprovação à violação ao princípio da igualdade e o pronto estabelecimento do Racismo Institucional. Este pensamento coaduna com as ideias de *Waiselfiz (2016) quando ele confirma que a maior parte da massa carcerária brasileira é composta em sua extrema maioria por negros, pardos, pobres e de baixa escolaridade, ou seja, os indesejáveis, carentes da ação estatal e de suas instituições mais importantes como as de saúde, educação, habitação, emprego, segurança e etc. Terreno fértil para a ação do Racismo Institucional.*

## 2.1 Racismo Institucional na Segurança Pública como produto do Controle Social

O Racismo tem o objetivo de subordinar e controlar um grupo racial. Este controle é realizado a partir do conceito de Controle Social, que segundo Adorno (2006), ocorre a partir de uma estrutura política e econômica de poder, com grupos que dominam e grupos que são dominados; com grupos mais próximos e grupos mais marginalizados do poder, e que desta relação tece-se um emaranhado de múltiplas formas de controle.

Para Foucault (2000) a polícia instaura um poder disciplinar no subconsciente do cidadão comum e, mantém a sociedade em



equilíbrio e amansada, seja de forma pacífica ou pelo direito legal da violência. Essa função violenta, sem moderação, desempenhada pela polícia é um resquício da ditadura militar brasileira que articulava o medo como uma das maneiras principais de controle social.

Apesar disso, mesmo a polícia compondo um sistema panóptico ela nem sempre é exata. Há casos onde os direitos humanos e, a própria concepção de justiça pública são feridos para o cumprimento de ordens superiores, ou interesses pessoais. Dessa forma, a polícia simboliza fisicamente os guardiões e protetores do Estado, de suas leis e princípios, sejam eles corretos ou não. A polícia então, se estabelece como uma forma de preservar a vida dos protegidos pelo estado e, de deixar morrer os “excluídos” de seu seio governamental. E é justamente neste cenário que o Racismo Institucional se faz presente, pois ele “seleciona” quem irá dispor, ou não, dos benefícios do Estado.

Assim a polícia, torna-se uma das principais armas do Estado para reprimir e punir os membros da sociedade cívica. Essa Instituição total tem apenas o intuito guiar os indivíduos, por meio da violência, a um caminho ideal determinado pela Instituição Governamental. Um caminho de consumos capitalistas excessivos, alienação e ignorância política. Desta forma, negros, pardos e pobres não estão inseridos neste sistema capitalista, são os indesejáveis e como tais, a eles não há garantias institucionais, os restando apenas à prisão, que neste sentido atuará como instrumento de Controle Social exercido pelo Estado (FOUCAULT, 2000, p. 249).

A abordagem policial é o início do processo de uma linha de montagem, em que o policial, por operar diretamente sobre o processo de filtração do sistema, coloca o suspeito, que a partir do preconceito racial cria o estereótipo do negro criminoso, que é colocado na ponta da esteira.



Afinal de contas, é a polícia que recolhe, no universo da população, aquelas pessoas que entrarão na linha de montagem. O suspeito, posto na esteira, passa pela Delegacia de Polícia, passa pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário, pelo sistema penitenciário e lá na outra ponta, sai o egresso. Nesta linha de montagem, a matéria prima é o suspeito e o produto acabado o egresso (ADORNO, 2006, p. 133).

Segundo Adorno (2006), a questão da violência policial incidente sobre a população negra é vista por nossa sociedade de modo tão natural. Afinal, não pode ser objeto de indignação uma ação que vem justamente aplacar o medo da violência e insegurança, uma das maiores preocupações dos cidadãos comuns.

Deve-se alertar, porém, que o processo de exclusão não é promovido sempre pelo Estado ou pela sociedade, mas ao contrário que na maioria das vezes atende ao interesse de uma elite dominante que detêm o poder. “Quando analistas usam expressões como “sociedade” e “controle social”, é sempre necessário assegurar que não estejam sendo usadas como expressões abreviadas dos desejos dos poderosos” (YOUNG, 2002).

### **3 Racismo Institucional e Violência Simbólica**

Segundo Bourdieu, a dominação não é o efeito direto e simples da ação exercida por um conjunto de agentes sobre outros, mas o efeito indireto de um conjunto complexo de ações que se engendram na estrutura do campo por meio do qual se exerce a dominação frente aos demais (BOURDIEU, 2005).

Tal dominação não é evidente, e sim camuflada, a tal ponto que muitas vezes os que a sofrem não a percebem. De acordo com o sociólogo francês:





A violência simbólica consiste em uma violência que se exerce com a cumplicidade tácita dos que a sofrem e também, com frequência, dos que a exercem, na medida em que uns e outros são inconscientes de exercê-la ou de sofrê-la”. Deste modo, a violência simbólica define-se, num primeiro momento, como uma violência dissimulada, o que, diga-se de passagem, lhe confere poderes particulares e eficácia específica. Tal violência não pode ser usada independentemente, pois não é um tipo distinto de violência. Ela é violência física mascarada e, por conseguinte, invisível e esquecida (BOURDIEU, 2005, p. 22).

Esse tipo de violência tem por efeito, estabelecer a legitimidade de um discurso, de decisão, de um agente ou uma instituição, entretanto, as relações de força que originam a violência simbólica, são desconhecidas (BOURDIEU, 2005). É necessário especificar as diferentes manifestações de violência contra a população negra. Para isso, foi empregada, a noção de violência simbólica. Desenvolvido a partir da definição de Bourdieu (2005) como todo e qualquer instrumento de saber que contribua para operacionalizar ou legitimar a dominação de grupamentos humanos sobre outros.

O racismo é um fenômeno único, de discriminação negativa contra determinados indivíduos ou grupamentos humanos, mas é operado e manifesta-se de diversas maneiras, ganhando, consequentemente, diferentes terminologias, como o já comentado racismo institucional, que se define como a prática de determinadas instituições, públicas ou privadas, que “dificulta ou impede o acesso de pessoas de grupos raciais aos serviços e benefícios gerados pelo próprio Estado e pelas demais instituições”.

Entrelaçando-se os conceitos descritos, é possível compreender o fenômeno do racismo como uma violência simbólica, ora operada no plano físico, ora operada verbalmente, ora por meio de me-



canismos mais sutis, como a não promoção de direitos. Entre estes, o direito à educação, no qual se insere, por exemplo, o debate sobre o sistema de cotas raciais para inserção da população negra negativamente discriminada em instituições de ensino superior do Brasil, acesso à saúde e finalmente, porém não menos importante, a seletividade penal.

#### **4 Segurança Pública**

A violência e o desrespeito aos direitos pela polícia têm uma longa história no Brasil. Um padrão constante de abuso da população pelas forças policiais, sobretudo no caso dos “não privilegiados”, tem se repetido em governos liberais ou conservadores, em períodos ditatoriais ou democráticos. Em suma, para Adorno (2006), toda a história da polícia brasileira indica claramente que a violência é a norma institucional.

A discriminação contra os negros e a violência da polícia contra estes fazem parte da própria estrutura da segurança pública. Nesse sentido, torna-se desafiadora a tarefa de identificação de discriminações que, por fazerem parte da dinâmica social, tem seus efeitos vistos como algo natural, necessário e legítimo.

O lado mais aparente do racismo institucional na segurança pública se configura a partir da violência policial incidente sobre a população negra. Por isso, é importante evidenciar a maneira como ocorre a filtragem racial na contemporaneidade brasileira, tendo por consequência a abordagem policial e demais procedimentos marcados pela violação constante dos direitos humanos mais elementares de grupos sociais historicamente marginalizados e explorados.



Essa filtragem racial se caracteriza como uma forma de discriminação indireta em que o policial, ao aplicar a lei, utiliza a raça ou cor de uma pessoa como razão para suspeitá-la como transgressora da lei (ADORNO, 2006). A Segurança Pública, no cenário atual, passa então a ter um papel político importante, exercendo controle social, inferiorizando e criminalizando os menos favorecidos em troca de “Segurança Pessoal”.

O lema “lei e ordem”, cada vez mais reduzido à promessa de segurança pessoal, tornou-se um dos principais pontos de venda, talvez o principal, nos manifestos políticos e nas campanhas eleitorais. A exibição de ameaças à segurança pessoal tornou-se um dos principais trunfos, talvez o principal, na guerra por audiência na mídia (ampliando ainda mais os êxitos tanto do marketing quanto dos usos políticos do capital do medo) (BAUMAN, 2007, p.43).

## 5 Análise e Discussão

Os defensores da democracia racial apontam que a desigualdade nas mortes violentas no país segue no rastro da questão social. Nesse sentido os negros morrem mais não por serem negros, mas por serem pobres. A condição de vulnerabilidade socioeconômica dos afrodescendentes, por sua vez, seria resultado de uma persistência na transmissão intergeracional de baixo capital humano, que segue até os dias atuais, como consequência das condições iniciais de abandono, a que a população negra foi relegada logo após a abolição da escravatura.

Segundo o IBGE (2014) de cada 100 pessoas que sofrem homicídio no Brasil, 71 são negras. Jovens e negros do sexo masculino continuam sendo assassinados todos os anos como se vivessem em situação de guerra. A tragédia que aflige a população negra não se restringe às causas socioeconômicas. O cidadão negro possui chan-



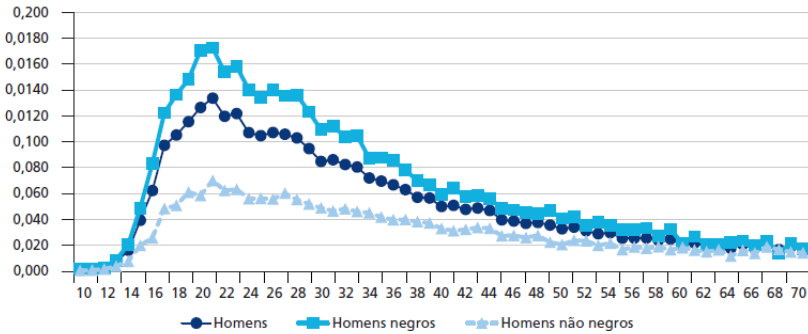
ces 23,5% maiores de sofrer assassinato em relação a cidadãos de outras raças/cores, já descontado o efeito da idade, sexo, escolaridade, estado civil e bairro de residência. Cerqueira e Coelho (2017) mostraram que, do ponto de vista de quem sofre a violência letal, as cidades brasileiras são repartidas não apenas na dimensão econômica entre pobres e ricos, ou na dimensão geográfica, mas também pela cor da pele.

Segundo Cerqueira e Coelho (2017) juntando os dois temas, dos homicídios de negros e de jovens, as diferenças de letalidade contra os afrodescendentes são mais dilatadas no período da juventude (entre 15 e 29 anos). Aos 21 anos de idade, quando há o pico das chances de uma pessoa sofrer homicídio no Brasil, pretos e pardos possuem 147% a mais de chances de serem vitimados por homicídios em relação ao conjunto dos indivíduos brancos, amarelos e indígenas.

Para Cerqueira e Coelho (2017) ao se analisar a evolução das taxas de homicídios considerando se o indivíduo era negro ou não, entre 2005 e 2015, verifica-se a existência de dois cenários completamente distintos. Enquanto, neste período, houve um crescimento de 18,2% na taxa de homicídio de negros, a mortalidade de indivíduos não negros diminuiu 12,2%. Ou seja, não apenas temos um triste legado histórico de discriminação pela cor da pele do indivíduo, mas, do ponto de vista da violência letal, temos uma ferida aberta que veio se agravando nos últimos anos. Pois houve um paulatino crescimento na taxa de homicídio de afrodescendentes, ao passo que houve uma diminuição na vitimização de indivíduos de outras raças.



**Gráfico 01.** Probabilidade de um indivíduo sofrer homicídio no Brasil por idade e raça (2010)



**Fonte:** Cerqueira e Coelho (2017).

O que explica o fenômeno? A maior vitimização da juventude negra seria apenas uma consequência de um pior posicionamento socioeconômico desse grupo populacional, ou pode refletir direta ou indiretamente o racismo?

Os dados mais recentes da violência letal apontam para um quadro que não é novidade, mas que merece ser enfatizado: apesar do avanço em indicadores socioeconômicos e da melhoria das condições de vida da população na última década, continuamos uma nação extremamente desigual, que não consegue garantir a vida para parcelas significativas da população, em especial à população negra (CERQUEIRA e COELHO, 2017, p.5).

A associação entre racismo e letalidade violenta se dá também por meio do racismo institucional, em que ações difusas no cotidiano de determinadas organizações do Estado terminam por reforçar o preconceito de cor. O racismo institucional abrange a ação da polícia em todo país. Essa organização é a porta de entrada do sistema de justiça criminal e o cidadão, logo deveriam respeitar a



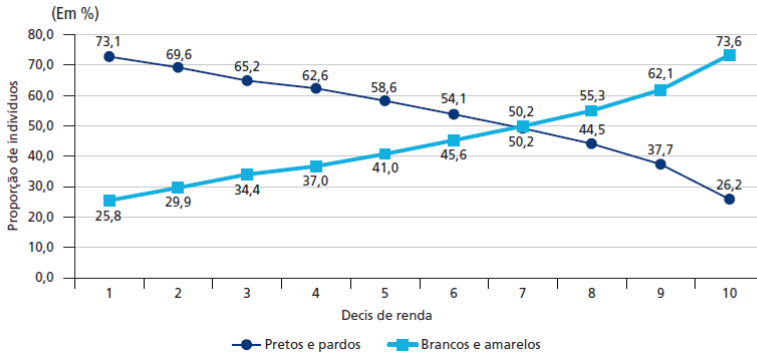
isonomia de tratamento ao cidadão e a sua integridade física. No entanto, diversas situações em abordagens policiais com uso excessivo da força, e maior agressividade quando se trata de cidadãos negros. O processo de desumanização tem implicações na maneira que o Estado lida com o negro. Para a polícia “negro parado é suspeito, negro correndo é bandido”.

Para Cerqueira e Coelho (2017) outro mecanismo associado ao racismo e a maior letalidade de negros se explica pela influência da mídia. Enquanto a morte de negros e pobres chama pouca atenção e os associa a criminosos ou vagabundos, sem investigação ou condenação judicial. Já a morte do branco de classe média é repetida e problematizada pelos jornais. Tendo em vista que o processo de persecução criminal, que se inicia com a investigação, é fortemente influenciado pela repercussão da mídia. A morte de brancos tem maior chance de responsabilização e punição do autor, os inquiridos sobre a morte de um cidadão negro e pobre terminam enterrados na vala comum, sem solução.

O elemento suspeito, potencial bandido, alvo preferencial da abordagem policial e letalidade violenta, revela o estigma e apresenta efeitos negativos para a população pobre e negra. Inclusive no acesso ao mercado de trabalho, condição importante para uma possível transição de classes e melhoria social. Entretanto, mais uma vez o Racismo Institucional se apresenta, apontando o real interesse das classes dominantes junto às classes dominadas, que é a manutenção de privilégios aos pertencentes às classes dominantes.



**Gráfico 02.** Apropriação da renda domiciliar per capita por raça/cor, por Decis, Brasil (2014)



**Fonte:** Cerqueira e Coelho (2017).

Em 2014, entre os 10% mais pobres da população brasileira 73,1% eram pretos ou pardos, ao passo que 25,8% dos mais pobres eram brancos ou amarelos. No outro extremo da distribuição a situação se invertia, quando 73,6% dos 10% mais ricos eram brancos ou amarelos, ao passo que os negros representavam 26,2% desse grupo.

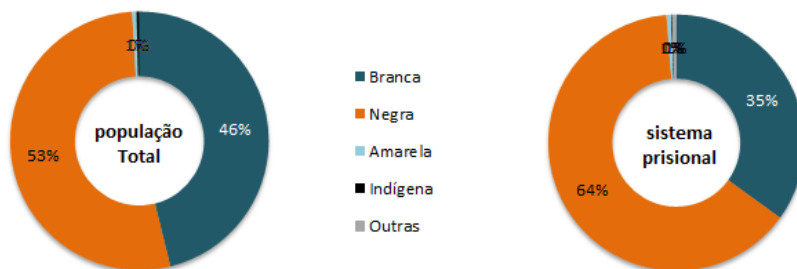
De modo que há uma sobrerrepresentação dos negros nas camadas mais pobres da população como consequência de um legado histórico, em que as diferenças nas dotações de capital físico e humano entre negros e brancos se perpetuaram desde a abolição da escravidão, por processos de transferência de riqueza. Esta grande maioria de negros nas camadas mais pobres, atende a um público que se beneficia desse cenário.

Segundo dados do Ministério da Justiça, o total de pessoas encarceradas no Brasil chegou a 726.712 em junho de 2016. Cerca de 40% são presos provisórios, ou seja, ainda não possuem condenação judicial. Mais da metade dessa população é de jovens de 18 a 29 anos e 64% são negros. Quanto à escolaridade, 75% da população



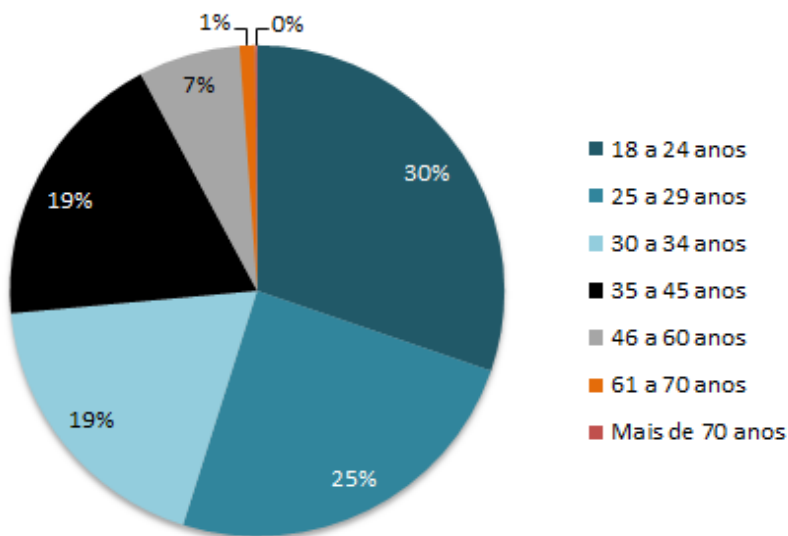
prisonal brasileira não chegaram ao ensino médio. Menos de 1% dos presos tem graduação.

**Gráfico 03.** Raça, cor ou etnia da população total e pessoas privadas de liberdade no Brasil



**Fonte:** Ministério da Justiça e Segurança Pública. Junho/2016.

**Gráfico 04.** Faixa etária das pessoas privadas de liberdade no Brasil



**Fonte:** Ministério da Justiça e Segurança Pública. Junho/2016.





Estes dados expressam que o encarceramento em massa brasileiro é seletivo, atingindo a população jovem, negra e de baixa escolaridade, pobres, moradores de favelas ou conjuntos habitacionais e que tiveram pouco acesso ao Estado através de políticas de lazer, saúde, educação, emprego e moradia e em consequência deste cenário de ausência do poder público são levados à prática de delitos que os encarceram.

O Estado então, através da Polícia, sistema prisional e o próprio judiciário, marginaliza essa população aplicando leis mais duras e os colocando atrás das grades. Essa “limpeza social” os tira das ruas e os leva diretamente ao aprisionamento. Essa estratégia também mascara vários fatores da política nacional, entre eles a taxa de desemprego, pois uma vez que o jovem, negro e de baixa escolaridade está preso, ele não mais fará parte das estatísticas de desempregados. E isto atende interesses políticos e eleitorais, além de responder a uma população que vive em um estado de completa insegurança, fomentado também pela mídia, gerando conseqüentemente mais mortes e mais encarceramento. Uma vez que no Brasil, segundo dados do Mapa da Violência 2016, mais da metade dos entrevistados concorda com a máxima de que “Bandido bom é bandido morto”.

Chama a atenção para a insinceridade do discurso, evidenciando que a “crise” desse sistema não é acidental, sob dois aspectos. Primeiro que a lei não modifica e não reflete a realidade, não sendo feita para ser cumprida. Segundo o interesse na manutenção da criminalidade que sustenta uma série de interesses e segmentos industriais, ocupacionais, comerciais, intelectuais, ou seja, é um sistema lucrativo, gerando interesse, sob esse aspecto, para o capitalismo. Evidencia-se, assim, que existem outros interesses na manutenção desse sistema que vão além do discurso revelado, e que é mantido por aqueles que ditam as regras do “jogo” e da sociedade (WACQUANT, 2003, p. 38).



O racismo afeta negativamente a condição socioeconômica da população afrodescendente via políticas educacionais precárias e discriminações no mercado de trabalho, logo a diferença de letalidade entre negros e não negros do Brasil, atribuída à questão social, é em si, uma consequência do racismo institucional. Além da perpetuação de estereótipos sobre o papel do negro na sociedade, que muitas vezes o associa a indivíduos perigosos ou criminosos. A repetição desses estereótipos implica em um processo de estigmatização, onde o indivíduo pela sua cor de pele termina sendo percebido como desprovido de sua identidade individual. Este processo de desumanização faz aumentar a probabilidade de vitimização destes indivíduos.

[...] um jovem negro e pobre andando a pé em um bairro de classe média é visto pela polícia como provável assaltante ou traficante, tornando-se candidato a uma abordagem violenta, enquanto um jovem branco com aparência de classe média, em um carro, dentro ou próximo de uma favela, é visto como possível usuário adquirindo drogas e torna-se candidato a extorsão (RAMOS; MUSUMECI, 2005, p. 47).

Há uma seletividade penal clara e esse processo inicia-se na abordagem policial. O Estado, representado pela Segurança Pública através da Polícia Militar, não age com equidade, e desrespeita princípios constitucionais, criminalizando a pobreza e punindo a categoria étnica racial que mais sofreu historicamente no país e ainda é refém do processo de marginalização. O Racismo Institucional é presente não apenas em instituições de Segurança Pública, quanto em outras instituições relevantes, como a Saúde Pública e a Educação, desta forma este processo é passado adiante para outras gerações e se retroalimenta nas mais diversas instituições sociais.



A homogeneidade do sistema escolar e do sistema penal corresponde ao fato de que realizam, essencialmente, a mesma função de reprodução das relações sociais e de manutenção da estrutura vertical da sociedade, criando, em particular, eficazes contraestímulo à integração dos setores mais baixos e marginalizados do proletariado, ou colocando diretamente em ação processos marginalizadores. Por isso, encontramos no sistema penal, em face dos indivíduos provenientes dos estratos sociais mais fracos, os mesmos mecanismos de discriminação presentes no sistema escolar (BARATTA, 2002, P.175).

## Considerações Finais

É importante frisar que quem institui o “elemento suspeito”, digno de uma abordagem policial violenta e racista, são aqueles que exercem o Poder em nome do Estado, diversas vezes influenciados por outros interesses, que não o de uma justiça e paz social. Este processo sutil de hierarquização racial e de classes, além da marginalização do negro e pobre, retroalimenta o Racismo Institucional e gera cada vez mais desigualdade social. Afinal, este “elemento suspeito” é o produto da ausência do Estado em prover educação, saúde, moradia e outras políticas públicas que atendam esta parcela da sociedade.

Porém mesmo omissa a esta população carente, o Estado garante o Controle Social através da Polícia, a partir da prisão, do encarceramento em massa, trabalhos precários, subempregos e demais cenários que traduzem o Racismo Institucional generalizado em nossa sociedade contemporânea. Os autores citados neste trabalho, a exemplo de Wacquant (2003), Wieviorka (2007) e Bauman (2007), comungam da ideia de que não é possível resolver problemas sociais unicamente através do sistema punitivo, e a abordagem policial violenta a um determinado estrato da população é um grande alerta do início de uma grande linha de montagem que apenas entrega a sociedade mais violência e pobreza.



## Referências

- ADORNO, S. Medo, Violência e Insegurança. In: LIMA, R. S.; LIANA, P. (Orgs.). *Segurança Pública e Violência: o Estado está cumprindo seu papel?* São Paulo: Contexto, 2006.
- BARATTA, A. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: Introdução à sociologia do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- BAUMAN, Z. *Vida líquida*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2007.
- BOURDIEU, P. *Esboço de autoanálise*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. p. 292.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Levantamento Nacional de Ações Penitenciárias 2016*. Disponível em: < [http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio\\_2016\\_junho.pdf](http://www.justica.gov.br/news/ha-726-712-pessoas-presas-no-brasil/relatorio_2016_junho.pdf)>. Acesso em: 12 mai. 2018.
- CERQUEIRA, D., COELHO, D. *Democracia Racial e Homicídios de Jovens Negros na Cidade Partida*. TD 2267 - IPEA, Brasília, 2017.
- FOUCAULT, M. The Subject and Power. In: FOUCAULT, M. *Power*. Edited by James D. Faubion. New York: The New Press, 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Mensal de Emprego - PME*, 2014.
- RAMOS, S., MUSUMECI, L. *Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira/Cesec, 2005.



REIS, D. B. A Marca de Caim: as características que identificam o “suspeito”, segundo relatos de policiais militares. *Caderno CRH*, 36, p. 181-196, 2002.

SARMENTO, D. O negro e a igualdade no direito constitucional brasileiro: Discriminação “de facto”, Teoria do Impacto Desproporcional e ações afirmativas. In: PIOVESAN, F.; SOUZA, D. M. (Coord.). *Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

YOUNG, J. *A sociedade excludente*: Exclusão social, criminalidade e diferença na modernidade recente. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

WACQUANT, L. *Punir os pobres*: A nova gestão da miséria nos Estados Unidos. 2ª ed. Col. Pensamento Criminológico. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WASELFISZ, J.J. *Mapa da Violência 2016*: Mortes Matadas por Armas de Fogo, Rio de Janeiro, FLACSO/CEBELA, 2016.

WEBER, M. *Ciência e política*: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1968.

WIEVIORKA, M. *O Racismo, uma introdução*. São Paulo: Perspectiva, 2007.



# “SECURITIZAÇÃO DE CRÉDITOS”

## DESVIO DE ARRECAÇÃO E GERAÇÃO DE DÍVIDA PÚBLICA ILEGAL

Maria Lucia Fattorelli<sup>1</sup>

José Menezes Gomes<sup>2</sup>

**Resumo:** No presente artigo trataremos da introdução, no Brasil, do modelo de securitização de créditos que está sendo apresentado como um mecanismo que irá aumentar a cobrança de créditos “lixos” o “incobráveis” e que geraria benefícios para os diferentes organismos públicos (federais, estaduais). Em primeiro lugar, destacaremos a semelhança desse processo com aquela que ocorreu na Grécia, de acordo com a provas encontradas da auditoria desse país. Em segundo lugar investigaremos as experiências já realizadas no Brasil e sua conexão com a aprovação da Emenda Constitucional 95 que congelou por 20 anos os gastos primários. Em terceiro lu-

---

<sup>1</sup> Possui Especialização (MBA) em Administração Tributária pela FGV-EAESP (2009), Graduação em Ciências Contábeis pela Fundação Educacional Machado Sobrinho (1986) e Graduação em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (1978). Atualmente é Coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida. Foi membro da Comissão de Auditoria Integral da Dívida Externa Equatoriana - CAIC - Subcomissão de Dívida Externa com Bancos Privados Internacionais (2007-2008). Atuou como Assessora Técnica da Comissão Parlamentar de Inquérito CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados Federais em Brasília (2009-2010). Auditora Fiscal da Receita Federal do Brasil de 1982 a 2010. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Auditoria da Dívida Pública e Administração Tributária.

<sup>2</sup> Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Mato Grosso (1986), mestrado em Economia Rural [C. Grande] pela Universidade Federal da Paraíba (1991), doutorado em História Econômica pela Universidade de São Paulo (2005) e pós doutor em Ciência Política pela UFPE. Atualmente é Professor Associado IV da Universidade Federal de Alagoas. Atua na área de Teoria Econômica com ênfase em Economia Política especialmente nos seguintes temas: crise capitalista, imperialismo, fundos de Pensão, políticas públicas e lutas de Classes. É coordenador do núcleo alagoano pela auditoria da dívida e componente do Observatório de Políticas Públicas e Lutas Sociais da UFAL.



gar, analisaremos as flagrantes ilegalidades e suas incidências nos Orçamentos Públicos. Por último, concluimos que essa iniciativa desvaloriza a Constituição Federal apartando-se de todas as leis que regulam as leis de finanças públicas em nosso país e sacrifica as políticas sociais.

**Palavras-chave:** Securitização de créditos; Dívida Pública; Políticas Sociais; Orçamento Público; Auditoria da Dívida; Créditos lixo.

## “SECURITIZACION DE CRÉDITOS”

### DESVÍO DE LA RECAUDACIÓN Y GENERACIÓN DE DEUDA PÚBLICA ILEGAL

**Resumen:** En el presente artículo trataremos sobre la introducción en el Brasil del modelo de securitización de créditos que está siendo presentado como un mecanismo que iría a aumentar el cobro de créditos “basuras” o “incobrables” y que generaría beneficios para los diferentes organismos públicos (federales, estatales). En primer lugar, destacaremos la semejanza de éste proceso con lo ocurrido en Grecia, de acuerdo a las pruebas encontradas en la auditoria de ese país. En segundo lugar investigaremos las experiencias ya realizadas en Brasil y su conexión con la aprobación de la Enmienda Constitucional 95 que congeló por 20 años los gastos primarios. En tercer lugar, analizaremos las flagrantes ilegalidades y sus incidencias en el Presupuesto Público. Por último, concluimos que ésta iniciativa desvaloriza la Constitución Federal apartándose de todas las leyes que regulan las finanzas públicas en nuestro país y sacrifica las políticas sociales.

**Palabras clave:** Securitización de créditos; Deuda pública; Políticas sociales; Presupuesto público; Auditoría de la deuda; Créditos “basuras”.

## Introdução

No presente artigo trataremos da criação de novas empresas estatais não dependentes para operar o esquema da Securitização.



zação de Créditos no Brasil, tendo como ponto de partida a experiência da Grécia, a introdução de modelo semelhante e ainda mais grave no Brasil, sua conexão com a Emenda Constitucional nº 95 e especialmente sua ilegalidade, combinada com os danos às contas públicas e o conseqüente sacrifício das políticas sociais.

A falsa propaganda de que a SECURITIZAÇÃO DE CRÉDITOS iria acelerar a cobrança de créditos podres e traria benefícios para os entes federados tem levado governadores e prefeitos a defender a aprovação do PLP 459/2017 que tramita na Câmara dos Deputados (tramitou no Senado como PLS 204/2016).

Na verdade, tal projeto **desvia arrecadação tributária** e viabiliza a realização de **operação de crédito ilegal** e não devidamente autorizada. Utiliza empresa estatal criada para operar *engenharia financeira* que possibilita o ingresso de algum dinheiro rápido por meio de empréstimo ilegal, porém, a um custo altíssimo e inconstitucional que afeta negativamente as finanças públicas atuais e futuras, pois o ente federado transfere a propriedade do fluxo de arrecadação e perde o controle sobre a mesma.

O mecanismo funciona mediante a criação de empresa estatal e é semelhante ao que atuou na Europa e viabilizou a transferência de recursos dos orçamentos públicos dos países europeus para bancos. O conhecimento desses mecanismos permitiu identificar o *modus operandi* que está possibilitando ao setor financeiro se apoderar diretamente de receitas públicas que sequer transitarão pelo orçamento estatal, aumentando ainda mais o poder financeiro e os seus privilégios.





## 1 Atuação do Mecanismo Financeiro na Grécia

A participação de Maria Lúcia Fattorelli na comissão de auditoria da dívida convocada pela presidente do Parlamento Helênico, deputada Zoe Konstantopoulou, foi uma prova intensa, difícil e extremamente rica, que possibilitou identificar os mecanismos<sup>3</sup> que atuaram para transferir recursos públicos para os bancos, deslocando para os países a crise que antes estava instalada nos bancos.

Sob intervenção da *Troika* – como se convencionou chamar a atuação conjunta do Banco Central Europeu, Comissão Europeia e Fundo Monetário Internacional – e diante da justificativa de necessidade de “preservar a estabilidade financeira na Europa”, medidas ilegais foram tomadas em Maio de 2010.

O objetivo dessas medidas visava garantir o aparato que permitiria aos bancos livrar-se da perigosa “bolha”, isto é, da grande quantidade de ativos tóxicos – em sua maioria títulos desmaterializados e não comercializáveis - que abarrotava contas “fora de balanço”<sup>4</sup> em sua escrituração contábil. O objetivo principal era ajudar os bancos a transferir tais ativos tóxicos para os orçamentos dos países europeus.

Uma das medidas adotadas para acelerar a troca de ativos de bancos privados e acomodar a crise bancária foi o programa SMP<sup>5</sup>,

---

<sup>3</sup> Mecanismos: Capítulo 4 do Relatório Preliminar (disponível em <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2014/06/Report-Greek-Truth-Committee.pdf>).

<sup>4</sup> “Fora de balanço” significa uma seção à margem das contas normais que fazem parte do balanço contábil, onde ativos problemáticos, tais como títulos desmaterializados, não comercializáveis, são informados.

<sup>5</sup> Securities Markets Programme (SMP) - EUROPEAN CENTRAL BANK. Mo-



mediante o qual o Banco Central Europeu (BCE) passou a efetuar compras diretas de títulos públicos e privados, tanto no mercado primário como secundário. A operação relativa a títulos públicos é ilegal, pois fere frontalmente o Artigo 123 do Tratado da União Europeia<sup>6</sup>. Tal programa constitui apenas uma entre várias outras “medidas não-padronizadas” adotadas na época pelo BCE.

A criação de uma empresa estatal sob a modalidade de “*Veículo de Propósito Especial*”, baseada em Luxemburgo, constituiu outra medida implementada para transferir ativos tóxicos desmaterializados dos bancos privados para o setor público. Países europeus<sup>7</sup> se tornaram sócios dessa empresa, uma sociedade anônima chamada Facilidade para Estabilidade Financeira Europeia (EFSF)<sup>8</sup>, cujo objetivo era emitir instrumentos financeiros garantidos pelos países sócios. Os países se comprometeram com bilionárias garantias, inicialmente no montante de EUR 440 bilhões<sup>9</sup>, que logo em 2011 subiram

---

netary policy glossary. Disponível em: <<https://www.ecb.europa.eu/home/glossary/html/act4s.en.html#696>>. Acessado em: 4 de Jun. de 2015.

<sup>6</sup> THE LISBON TREATY. Article 123. Disponível em: <<http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-3-union-policies-and-internal-actions/title-viii-economic-and-monetary-policy/chapter-1-economic-policy/391-article-123.html>>. Acesso em: 4 Jun. 2015.

<sup>7</sup> Países Membros da zona do Euro ou Sócios da EFSF: Reino da Bélgica, República Federal da Alemanha, Irlanda, Reino da Espanha, República da França, República da Itália, República de Chipre, República de Luxemburgo, República de Malta, Reino da Holanda, República da Áustria, República de Portugal, República da Eslovênia, República da Eslováquia, República da Finlândia e República Helênica.

<sup>8</sup> A companhia privada EFSF foi criada como um instrumento do MECANISMO DE ESTABILIZAÇÃO FINANCEIRA EUROPEIA (EFSM). Disponível em: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu\\_borrower/efsm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/index_en.htm)

<sup>9</sup> EUROPEAN COMMISSION (2010) Communication From the Commission to



para EUR 779.78 bilhões<sup>10</sup>. Cabe mencionar que a criação da EFSF foi uma imposição do FMI<sup>11</sup>, que lhe forneceu uma contribuição de EUR 250 bilhões<sup>12</sup>.

Juntos, o programa SMP e a empresa EFSF representaram os complementos cruciais para o esquema<sup>13</sup> de alívio de ativos, necessário para concluir o suporte aos bancos privados iniciado em início de 2008, por ocasião da crise financeira nos Estados Unidos e Europa. Desde o início de 2009 os bancos privados vinham demandando por mais suporte público para descarregar a excessiva quantidade de ativos tóxicos que abarrotava suas contas “fora de balanço”. O atendimento a essa demanda poderia se dar tanto mediante compras diretas governamentais, como por meio de transferências para companhias independentes de gerenciamento de ativos. Essas duas soluções restaram atendidas pelo SMP e pela EFSF, e as perdas rela-

---

the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the Economic And Social Committee and the Committee of the Regions - Reinforcing economic policy coordination. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com\(2010\)250\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/euro/documents/2010-05-12-com(2010)250_final.pdf)> p. 10.

<sup>10</sup> IRISH STATUTE BOOK (2011) European Financial Stability Facility and Euro Area Loan Facility (Amendment) Act 2011. Disponível em: <<http://www.irishstatutebook.ie/2011/en/act/pub/0025/print.html#sec2>> Acesso em: 4 Jun. de 2015.

<sup>11</sup> Depoimento de Dr. Panagiotis Roumeliotis, representante da Grécia junto ao FMI, para o “Comité da Verdade sobre a Dívida Pública”, no Parlamento Grego, em 15 de junho de 2015.

<sup>12</sup> EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FACILITY (2010) About EFSF [online] Disponível em: <<http://www.efs.europa.eu/about/index.htm> and [http://www.efs.europa.eu/attachments/faq\\_en.pdf](http://www.efs.europa.eu/attachments/faq_en.pdf) - Question A9>. Acesso em: 4 Jun. de 2015.

<sup>13</sup> HAAN, Jacob de; OSSTERLOO, Sander; SCHOENMAKER, Dirk. Financial Markets and Institutions – A European Perspective (2012) 2nd edition. Cambridge, UK. Asset relief schemes, Van Riet (2010) Página 62.



cionadas aos ativos tóxicos estão sendo repartidas entre os cidadãos europeus, enquanto os bancos tiveram a sua situação estabilizada.

A troca de ativos tóxicos de bancos para uma empresa estatal por meio de simples transferência, sem o devido pagamento e a operação de compra/venda seria ilegal frente às normas contábeis. EUROSTAT modificou tais regras<sup>14</sup> e permitiu a “liquidação de operações conduzidas mediante troca de títulos”, justificando tal ato por “circunstâncias específicas da turbulência financeira”.

A localização da companhia EFSF em Luxemburgo visou, principalmente, escapar da aplicação das leis do Direito Internacional. Ademais, a EFSF é financiada em grande parte pelo FMI, cuja colaboração seria ilegal, de acordo com seu próprio Estatuto. No entanto, o FMI também modificou suas regras para proporcionar a ajuda de EUR 250 bilhões à EFSF<sup>15</sup>.

De acordo com a Lei<sup>16</sup> que autorizou a sua criação, a empresa EFSF de Luxemburgo poderia delegar a gestão de todas as suas atividades relacionadas aos instrumentos financeiros; seu conselho de diretores poderia delegar as suas funções, e seus associa-

---

<sup>14</sup> EUROSTAT (2009) New decision of Eurostat on deficit and debt - The statistical recording of public interventions to support financial institutions and financial markets during the financial crisis. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5071614/2-15072009-BP-EN.PDF/37382919-ebff-4dca-9175-64d78e780257?version=1.0>>. Acesso em: 4 Jun. de 2015.

<sup>15</sup> “Most Directors (...) called for the Fund to collaborate with other institutions, such as the Bank for International Settlements, the Financial Stability Board, and national authorities, in meeting this goal.” In IMF (2013) Selected Decisions. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/2013/123113.pdf>> Página 72. Acesso em: 4 Jun. de 2015.

<sup>16</sup> EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FACILITY ACT 2010. EFSF Framework Agreement, Artigos 12 (1) a, b, c, d, e (3); Artigo 10 (1), (2) e (3); Artigo 12 (4); Artigo 10 (8).



dos, os Estados-Membros, poderiam delegar a tomada de decisões relacionada aos fiadores para o Grupo de Trabalho do Eurogrupo (EWG). Naquela época, tal grupo de trabalho sequer possuía um presidente em tempo integral<sup>17</sup>. A Agência de Gestão da Dívida alemã<sup>18</sup> é quem realmente operou a EFSF, e, em conjunto com o Banco Europeu de Investimento, prestou apoio ao funcionamento operacional da EFSF. É evidente a falta de legitimidade da EFSF, já que é realmente operada por um órgão diverso. A EFSF tornou-se a principal credora da Grécia.

Um escândalo de grande proporção teria ocorrido em 2010, se esses esquemas ilegais tivessem sido revelados: a violação do Tratado da UE, as alterações arbitrárias nas regras processuais por parte do BCE, Eurostat e do FMI, bem como a associação dos Estados-Membros à empresa estatal de propósito especial em Luxemburgo. Tudo isso apenas para resgatar bancos às custas de um risco sistê-

---

<sup>17</sup> Somente a partir de Outubro/ 2011 em diante, de acordo com a Decisão do Conselho de 26/Abril/2012, o Grupo de Trabalho do Eurogrupo (EWG) passou a ter um presidente em tempo integral: OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION (2012) Official Decision. Disponível em: <[http://europa.eu/efc/pdf/council\\_decision\\_2012\\_245\\_ec\\_of\\_26\\_april\\_2012\\_on\\_a\\_revision\\_of\\_the\\_statutes\\_of\\_the\\_efc.pdf](http://europa.eu/efc/pdf/council_decision_2012_245_ec_of_26_april_2012_on_a_revision_of_the_statutes_of_the_efc.pdf)>. A mesma pessoa, Thomas Wieser, ocupou também a presidência do Comitê Econômico e Financeiro (EFC) desde Março/2009 a Março/2011: COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Eurogroup Working Group. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/eurogroup/eurogroup-working-group/>>.

<sup>18</sup> EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FACILITY (2013) EFSF general questions. Disponível em: <[http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq\\_en.pdf](http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf) - Question A6>. Acessado em: 4 Jun. de 2015. Veja também: Germany Debt Management Agency has issued EFSF securities on behalf of EFSF. EUROPEAN FINANCIAL STABILITY FACILITY (2010) EU and EFSF funding plans to provide financial assistance for Ireland. Disponível em: <<http://www.efsf.europa.eu/mediacentre/news/2010/2010-006-eu-and-efsf-funding-plans-to-provide-financial-assistance-for-ireland.htm>>. Acesso em: 4 Jun. de 2015.



mico para toda a Europa, devido ao comprometimento dos Estados-Membros com garantias bilionárias para respaldar os instrumentos financeiros emitidos pela EFSF.

Este escândalo nunca aconteceu, porque em Maio de 2010, a mesma reunião extraordinária do Conselho de Assuntos Económicos e Sociais da Comissão Europeia<sup>19</sup> que discutiu a criação da companhia luxemburguesa EFSF “*Veículo de Propósito Especial*”, deu uma importância especial para o “pacote de apoio à Grécia”, fazendo parecer que a criação daquele esquema era para a Grécia e que, ao fazê-lo, estariam garantindo a estabilidade fiscal para a região. Desde então, a Grécia passou a ser o centro de todas as atenções, persistentemente ocupando as manchetes dos principais veículos de comunicação de todo o mundo, enquanto o esquema ilegal que efetivamente suportou e beneficiou bancos permaneceu nas sombras.

A Grécia foi a grande vitrine da crise que afeta toda a Europa, devido às bilionárias garantias assumidas pelos países sócios da EFSF sobre os papéis financeiros emitidos por essa empresa. Ao final, toda essa arquitetura financeira constituiu um mecanismo de transferência de recursos dos países para o setor financeiro.

O modelo de securitização de créditos que está sendo implantado no Brasil guarda muita semelhança com o que operou na Europa:

---

<sup>19</sup> ECONOMIC and FINANCIAL AFFAIRS Council Extraordinary meeting Brussels, 9/10 May 2010. COUNCIL CONCLUSIONS. Disponível em: <[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Conclusions\\_Extraordinary\\_meeting\\_May2010-EN.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Conclusions_Extraordinary_meeting_May2010-EN.pdf)>.



**Tabela 01.** Características dos Mecanismos Financeiros que atuam na Europa e no Brasil para promover a TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS PÚBLICOS PARA BANCOS

EUROPA	BRASIL
Criação de Sociedade Anônima sediada em Luxemburgo: EFSF	Criação de Sociedade Anônima ESTATAL NÃO DEPENDENTE
Sociedade de Propósito Específico	Sociedade de Propósito Específico
Sócios: 17 países europeus	Sócios: entes federados (União, Estados ou Municípios)
Emite instrumentos financeiros com garantia dos países	Emite instrumentos financeiros (DEBÊNTURES) com garantia dos entes federados
Criada em 2010 por imposição do FMI	Atuação de Consultorias com expertise do FMI
Garantias bilionárias dos países sócios para a EFSF: 440 bilhões de euros em 2010, elevadas para 780 bilhões em 2011 (Dívida Pública)	Garantias onerosíssimas prestadas pelos entes federados (Dívida Pública)
EFSF “Não é instituição financeira” mas emite papéis financeiros	Estatal não Dependente “Não é instituição financeira” mas emite papéis financeiros
Operações envolveram trânsito de recursos por uma “Conta bancária” aberta no Banco Central Europeu	Operações desviam recursos para uma “Conta bancária” vinculada
Resultado da operação: transferência de recursos públicos ao setor financeiro	Resultado da operação: transferência de recursos públicos ao setor financeiro

Na Grécia, o resultado das medidas adotadas para “garantir a estabilidade” se comprovaram desastrosas. O PIB encolheu 25% de 2010 a 2015. Em centenas de famílias todos os membros ficaram desempregados: pais e filhos. A precariedade dos empregos obtidos por grande parte da população atingiu inclusive pessoas graduadas e até com mestrado e doutorado. Mais 110 mil pessoas deixaram o país, devido à falta de emprego. Diversos serviços de saúde e educação foram eliminados e ocorreu a privatização em massa de todo o patrimônio público. Degradação social, com famílias vivendo do



lixo; miséria, e mais de 5.000 suicídios contabilizados na conta da crise entre 2010 e 2015; um drama social tremendo. E tudo para salvar bancos.

O dano financeiro, econômico e social decorrente da brutal transferência de recursos públicos para bancos por meio das garantias dadas aos papéis da EFSF atingiu toda a Europa, com aumento do desemprego, da pobreza e até da miséria, além do declínio da economia como um todo, embora a situação da Grécia seja a mais dramática da região.

## 2 Atuação do Mecanismo Financeiro no Brasil

No Brasil, grande pressão vem sendo feita por alguns governadores e prefeitos pela aprovação do projeto de SECURITIZAÇÃO DE CRÉDITOS (PLP 459/2017 na Câmara dos Deputados, tramitou no Senado como PLS 204/2016), sob alegação de que tal projeto iria “acelerar a cobrança de créditos e traria benefícios para os entes federados”.

A Auditoria Cidadã da Dívida vem alertando os parlamentares sobre os danos embutidos no referido PLP 459/2017<sup>20</sup>.

Na verdade, tal projeto **desvia arrecadação tributária** e viabiliza a realização de **operação de crédito ilegal** e não devidamente autorizada. Utiliza empresa estatal criada para operar *engenharia financeira* que possibilita o ingresso de algum dinheiro rápido por meio de empréstimo ilegal, porém, a um custo altíssimo e inconstitucional que afeta negativamente as finanças públicas atuais e futuras.

---

<sup>20</sup> Ver ALERTA CONTRA O PLP 459/2017 Disponível em: <<https://goo.gl/CWo4bu>>.





Em troca do empréstimo ilegal (que não é contabilizado como dívida pública, mas sim como “venda de ativo”), o ente federado entrega a propriedade do **fluxo da arrecadação de créditos, que é desviado**, como indicado no diagrama a seguir.

**Tabela 02.** Desvio de recursos arrecadados



Os entes federados perdem o controle sobre a arrecadação de créditos tributários (parcelados ou não, inscritos ou não em Dívida Ativa), líquidos e certos, devido à cessão do fluxo de arrecadação desses créditos mediante contratos de alienação fiduciária ou outras ordens à rede arrecadadora. Esse desvio ocorre durante o percurso desses créditos pela rede bancária, para uma conta vinculada à empresa criada para operar o esquema porém, não é essa empresa que gerencia a referida conta, mas sim os investidores privilegiados que adquirem os papéis emitidos por essa empresa.



Sem esse esquema, a totalidade dos recursos arrecadados chegariam integralmente aos cofres públicos. Com o esquema, somente uma parte dos recursos arrecadados alcança os cofres públicos, pois a outra parte é desviada para investidores privilegiados e sequer irá compor o orçamento público. Com isso, toda a legislação de finanças do país, que é estruturada no princípio do orçamento único, está sendo burlada por esse esquema, razão pela qual a aprovação desse projeto será um escândalo.

Inúmeras ilegalidades embutidas nessas operações ferem a Constituição Federal, o Código Tributário Nacional, a Lei de Responsabilidade Fiscal e toda a legislação de finanças do país. Por isso, graves questionamentos por parte de órgãos de controle federais, como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público de Contas, e estaduais, como o Tribunal de Contas dos Estados de Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná, Rio Grande do Sul têm sido levantados, mas tudo isso tem sido ignorado pelos parlamentares que em dezembro último aprovaram o PLS 204/2016 no Senado.

A contratação disfarçada de dívida pública usa a empresa estatal criada para operar esse esquema. Essa “estatal não dependente”, pessoa jurídica de direito privado (a exemplo das que já estão operando em Belo Horizonte - PBH Ativos S/A - e em São Paulo - CPSEC S/A – entre outras), emite papéis financeiros, debêntures sênior, que oferecem juros elevadíssimos e são vendidas a investidores privilegiados sob a modalidade de “esforços restritos de colocação”, sem qualquer propaganda, de tal forma que somente poucos privilegiados do mercado financeiro tomam conhecimento. Um banco compra essas debêntures, paga à empresa criada para operar



o esquema, ela fica com uma parte e repassa a maior parte ao ente federado, como mostra o diagrama a seguir.

**Tabela 03.** Contratação disfarçada de dívida pública



No caso de Belo Horizonte o banco BTG Pactual S/A, que foi o coordenador líder da operação de lançamento das debêntures, comprou a totalidade desses papéis por R\$ 230 milhões. A empresa PBH Ativos S/A ficou com R\$ 30 milhões e repassou R\$ 200 milhões para o município de Belo Horizonte. O mecanismo foi uma mera fachada para o município obter esses R\$ 200 milhões junto ao mercado. Como esse empréstimo não é contabilizado como dívida, o seu pagamento se dá por fora, com aqueles recursos desviados ainda na rede bancária; um verdadeiro escândalo!

Caso não tivesse sido implementado esse esquema em Belo Horizonte, **o município teria R\$ 70 milhões a mais em caixa,**



ou seja, **numa operação de R\$ 200 milhões, em apenas 3 anos, o município já teve perda comprovada de R\$ 70 milhões**, conforme dados oficiais analisados pela CPI da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

A análise das milhares de páginas de documentos - escrituras, documentos contábeis e contratos da PBH Ativos S/A - revelou que a referida empresa é mero veículo de passagem, para confundir e dificultar a visualização das operações ilegais e fraudulentas que envolvem o desvio e sequestro de recursos públicos, além da perda de controle sobre a arrecadação tributária e danos financeiros efetivos.

A tabela a seguir demonstra que os recursos arrecadados de contribuintes e os recursos arrecadados com a venda das debêntures sênior ingressam na contabilidade da PBH Ativos S/A. Apenas parte dos recursos arrecadados de contribuintes são posteriormente destinados aos cofres públicos, tendo em vista que cerca de metade do valor arrecadado no período destinou-se ao banco BTG Pactual S/A:



**Tabela 04.** PBH Ativos S/A: veículo de propósito específico

Comparativo de ENTRADAS e SAÍDAS de recursos na PBH Ativos S/A revela lesão ao Município de BH e transferência de recursos para o BTG Pactual S/A			
Período de Abril/2014 a Junho/2017			
ENTRADAS		SAÍDAS	
Valor recebido pela PBH Ativos S/A referente à cessão do fluxo de arrecadação de créditos pelo Município de Belo Horizonte	R\$531.447.097,13	Valor repassado pela PBH Ativos S/A ao Município de Belo Horizonte	R\$ 462.162.225,77 Ver NOTA
Valor recebido pela PBH Ativos S/A referente à venda de debêntures ao BTG Pactual S/A	R\$231.654.000,00	Valor repassado pela PBH Ativos S/A ao BTG Pactual S/A	R\$259.962.952,93
		Valor destinado à própria PBH Ativos S/A	R\$39.526.143,39
Sub-total	R\$763.101.097,13	Sub-total	R\$761.651.322,09
		Saldo disponível no caixa da PBH Ativos S/A, ainda não destinado	R\$919.782,02
<b>Total</b>	<b>R\$763.101.097,13</b>		<b>R\$762.571.104,11</b>

Fonte: Ofício PBH Ativos/OMBH/EXTER 189/2017, de 10/10/2017 - Resposta ao Requerimento 1117/2017 da CPI sobre a PBH Ativos S/A  
 NOTA: R\$ 462 Milhões correspondem à soma de: R\$200 Milhões (repassados pela PBH Ativos S/A ao Município quando vendeu as debêntures ao BTG Pactual S/A, caracterizando-se a operação de crédito ilegal) + R\$262 Milhões (referentes à parcela dos créditos arrecadados de contribuintes e desviados para a PBH Ativos S/A durante o seu percurso pela rede bancária).

Assim, apesar do ingresso inicial de R\$ 200 milhões, decorrentes da operação de crédito ilegal, em apenas 3 anos e dois meses de funcionamento o município de Belo Horizonte teve perda efetiva de R\$ 70 milhões, já que sem o esquema teria recebido R\$ 531,5 milhões que foram arrecadados de contribuintes, e, devido ao esquema, recebeu apenas R\$ 462 milhões no período.

O impacto disso em todo o Brasil, ao longo de um período de tempo maior, será desastroso e aniquilará as finanças de todos os entes federados, com o agravante de acobertar esquema fraudulento, porque contratar dívida dessa forma disfarçada é crime, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, devido à alienação fiduciária dos créditos parcelados a receber,



essa perda continuará ocorrendo em escala exponencial ao longo dos anos.

O BTG Pactual S/A foi ao mesmo tempo o coordenador líder da emissão das debêntures pela PBH Ativos S/A e ele mesmo adquiriu a totalidade dessas debêntures. Também ele é que possui poderes sobre as Contas Vinculadas, que não podem receber qualquer interferência do Município nem da própria PBH Ativos S/A. A operação não foi registrada na CVM, com base na questionável Instrução CVM 476, que afronta o art. 19 da Lei 6.385/76.

O esquema da securitização envolve, adicionalmente, garantias públicas descomunais! Além da entrega do controle sobre a arrecadação dos créditos parcelados, caso algum desses créditos deixe de ser arrecadado, o Município se compromete com garantias e indenizações, ou seja, terá que repor com outros créditos ou indenizar com recursos.

Essas garantias são documentadas por outros papéis também emitidos pela empresa estatal criada para operar o esquema – as debêntures subordinadas – as quais são entregues pela empresa ao ente federado, em troca do compromisso de garantia no montante exigido pelo mercado. No caso de Belo Horizonte essa garantia foi de R\$ 880 milhões, acrescidos de atualização monetária calculada pelo IPCA e mais juros mensais de 1% sobre a totalidade desse montante. Esse dado indica o quanto essa operação é onerosa: para receber, de forma ilegal, R\$ 200 milhões, o município se comprometeu com R\$ 880 milhões atualizados e remunerados! Os dados demonstraram que em 3 anos os R\$ 200 milhões foram pagos, mas o esquema prosseguirá ao longo de 9 anos.

Ao contrário da propaganda enganosa de que o esquema da “Securitização de Créditos” iria livrar o Estado de créditos podres,



**o esquema representa um grande rombo às contas públicas e a perda do controle sobre a arrecadação tributária.** O ônus de cobrar o crédito tributário continua a cargo dos órgãos públicos, esteja ele inscrito em Dívida Ativa (cobrança judicial ou extrajudicial) ou não, seja de difícil arrecadação ou não. Todo esse trabalho de arrecadar, fiscalizar e cobrar continua a cargo do setor público, como aliás consta textualmente do projeto de lei. O que está sendo cedido de fato pelos entes federados não é o ônus de cobrar créditos de difícil arrecadação, como diz a propaganda falaciosa, mas sim o próprio produto da arrecadação tributária; o dinheiro que chega à rede arrecadadora, mediante a alienação fiduciária do fluxo da arrecadação.

O texto dos projetos de lei menciona a cessão de “*direitos originados de créditos tributários e não tributários*”, OMITINDO QUE TAIS “DIREITOS ORIGINADOS” CORRESPONDEM AO RECURSO JÁ ARRECADADO.

Estamos diante de um escândalo: esse PLS 459/2017 autoriza o desvio do dinheiro arrecadado de contribuintes, isto é, desvio do recurso já pago, ingressado na rede bancária. Esse grave fato está escondido no texto do referido projeto de lei, disfarçado na expressão “DIREITOS ORIGINADOS” de créditos. Esses “direitos” correspondem ao produto da arrecadação!

Ademais, esta entrega do produto da arrecadação é definitiva e formalizada por contrato de cessão fiduciária dos créditos, o que implica na transferência da propriedade e controle sobre os créditos públicos, conforme comprovado documentalmente no estudo da PBH ATIVOS S/A durante CPI da Câmara Municipal de Belo Ho-



rizonte, conforme contratos oficiais<sup>21</sup>, e vem acompanhada do compromisso de garantia de adimplemento dos créditos, o que implica em operação “com retenção dos riscos” pelo ente federado.

O PLS 459/2017 (PLS 204/2016) descumpre a Constituição Brasileira e todo o sistema normativo que compõe o arcabouço de proteção para as finanças públicas, uma vez que pretende conferir ares de legalidade à prática de ato lesivo ao erário público resultante de:

- (a) contratação de operação de crédito ilegal e não autorizada;
- (b) comprometimento com vultosas garantias e indenizações, e, especialmente,
- (c) desvio do fluxo de arrecadação tributária e respectivo sequestro de grande parte desses recursos em favor de investidores privilegiados durante o seu percurso pela rede bancária.

O PLP 459/2017 (PLS 204/2016 no Senado) (a) atende exclusivamente aos interesses da especulação financeira com grave lesão ao interesse público; (b) contraria frontalmente os princípios da publicidade e transparência abrindo as portas para corrupção desenfreada; (c) significa a perda do controle sobre a parcela da arrecadação tributária cujo fluxo é cedido, com grave ofensa às normas de finanças públicas e lesão aos cofres públicos; (d) promove

---

<sup>21</sup> Contrato de Cessão Fiduciária de Direitos Creditórios, Vinculação de Receitas e outras Avenças - 01/04/2014 - Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B2C5anVcaxp5OGJcX0pXmVJpTDg/edit>>. Primeiro Aditamento - 29/01/2016 - Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B8OTOor51xGDMU1wTXI4SH15YnM/view>>. Segundo Aditamento - 25/04/2016 - Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B8OTOor51xGDYVNzWGRDbDlmbnc/view>>.





a antecipação de receita pública de forma extremamente onerosa e ilegal, gerando perdas financeiras vultosas e irreparáveis, além do comprometimento por tempo indefinido de todas as administrações e gerações futuras.

Todas as fases da operação de crédito, resumidas a seguir, foram cabalmente comprovadas por diversos documentos recebidos pela CPI da PBH Ativos S/A:

- **RECEBIMENTO DO EMPRÉSTIMO**: o Município de Belo Horizonte recebeu R\$ 200 milhões da PBH ATIVOS S/A (quando esta vendeu as debêntures sênior ao banco BTG Pactual S/A por R\$ 230 milhões, pagando os escandalosos juros equivalentes a IPCA + 11% ao ano).
- **PAGAMENTO DO EMPRÉSTIMO**: se dá por meio do sequestro de cerca de metade dos recursos arrecadados de contribuintes, que são desviados para as Contas Vinculadas criadas por essa “engenharia financeira”. No período analisado, de abril/2014 a junho/2017, esse sequestro de recursos destinados ao banco BTG Pactual S/A somou R\$ 259,96 milhões.
- **VULTOSA REMUNERAÇÃO**: comprovada pela disparidade entre o valor recebido pelo Município de Belo Horizonte (R\$ 200 milhões) e o valor que se comprometeu entregar (R\$ 880,32 milhões, mais IPCA, mais 1% ao mês), e, adicionalmente, pela perda comprovada no período analisado, de R\$ 70 milhões.

A realização de operação de crédito, a concessão de garantias e a cessão fiduciária de créditos parcelados arrecadados foram cabalmente comprovadas e documentadas durante os trabalhos da



CPI da PBH Ativos S/A realizada pela Câmara Municipal de Belo Horizonte, conforme Relatório apresentado pela Auditoria Cidadã da Dívida à referida CPI (disponível em <https://goo.gl/jMJato>), sendo que todas as citações do referido relatório encontram-se devidamente fundamentadas em provas e documentos que comprovam o escândalo contido no esquema da “Securitização de Créditos”.

O dano ao Estado é imenso, com impactos atuais e futuros, conforme alertado inclusive por órgãos de controle (Ministério Público de Contas, Tribunal de Contas da União), que têm se manifestado contrários a esse negócio. Ainda assim ele se alastra e o ministro Henrique Meirelles está buscando implementá-lo também em âmbito federal<sup>22</sup>.

É um esquema ilegal, porém, projetos em andamento no Congresso Nacional visam dar segurança jurídica a esse crime (PLP 459/2017 que tramita na Câmara dos Deputados, o qual passou pelo Senado sob o número PLS 204/2016; além dos projetos correlatos PLP 181/2015 e PL 3337/2015, ambos tramitando na Câmara dos Deputados).

Esse tipo de securitização é semelhante ao mecanismo financeiro que provocou a crise de 2007 nos EUA e também na Europa a partir de 2010. Porém, o modelo que está sendo implantado no Brasil é ainda mais grave, pulverizado pelos entes federados de todas as esferas.

A Auditoria Cidadã da Dívida tem produzido materiais<sup>23</sup> e realizou grande seminário internacional sobre o tema em Brasília.

---

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/meirelles-conversa-com-tcu-sobre-ideia-de-securitizacao-da-divida-ativa/>>.

<sup>23</sup> Folheto disponível em: <<https://goo.gl/NScngN> e Vídeo/animação disponível <https://goo.gl/vo9Bys>>.



### **3 Illegalidades Flagrantes e o comprometimento do Orçamento Público**

O mecanismo da “Securitização de Créditos”, tal como está sendo implementado no Brasil, avilta a Constituição Federal e desrespeita toda a legislação que rege as finanças públicas em nosso país, que é estruturada com base no princípio orçamentário: todas as receitas (tributárias, patrimoniais, financeiras etc.) devem compor o orçamento público e só podem ser destinadas com base na Lei Orçamentária do respectivo ente federado.

À medida em que o mecanismo da “Securitização de Créditos” desvia e sequestra recursos arrecadados de contribuintes durante o seu percurso pela rede bancária, de tal forma que tais recursos sequer alcançarão o orçamento público, está sendo ignorado o princípio da unicidade orçamentária e aviltada toda a legislação de finanças do país.

Adicionalmente, o mecanismo da “Securitização de Créditos” disfarça a realização de operação de crédito, o que constitui crime, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mais grave ainda é a cessão do fluxo da arrecadação, de forma irrevogável e irretroatável, de tal maneira que o ente federado perde o controle sobre a sua arrecadação tributária, que é desviada para conta vinculada à estatal criada para operar o esquema, porém, não é essa estatal que controla a referida conta vinculada, mas sim os bancos privilegiados que adquiriram as debêntures sênior por ela emitidas e vendidas.


Os riscos para todos os entes federados e para a sociedade são gravíssimos. Além do desvio e sequestro de recursos arrecada-



dos e da contratação de dívida pública, ainda há o comprometimento com garantias onerosíssimas e a incógnita acerca das debêntures subordinadas emitidas para formalizar tais garantias.

Trata-se, portanto, de esquema financeiro sofisticado com vários aspectos e consequências gravíssimas, não só para as gerações atuais (recorde-se que no caso de Belo Horizonte, no início da operação, com apenas 3 anos de funcionamento, o prejuízo já alcançou R\$ 70 milhões!), mas também para as gerações futuras.

A natureza da operação de debêntures foi definida pela própria Secretaria Municipal de Finanças<sup>24</sup> como uma “*montagem de engenharia financeira bastante complexa e peculiar*”:

 PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE	SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE ARRECAÇÕES SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DO TESOUREIRO SECRETARIA MUNICIPAL ADJUNTA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA CONTADORIA GERAL DO MUNICÍPIO	03 0
<b>Ofício GAB /SMF nº 017/2013</b>	Belo Horizonte, 03 de janeiro de 2013	
Ref.: Carta PBH ATIVOS		

(...)

Por se tratar de operação envolvendo a montagem de engenharia financeira bastante complexa e dada sua natureza peculiar, a contratação de instituição financeira especializada, com expertise comprovada neste campo, constitui medida, provavelmente, necessária para assegurar a efetividade da operação. Neste sentido há inovações experimentadas por alguns poucos municípios e estados, inclusive Minas Gerais, na implantação de projetos que envolvem cessão pelo ente público titular de direitos de crédito tributários e/ou outros, como lastro de garantia para captação de recursos no mercado.

<sup>24</sup> Ofício GAB/SMF no 017/2013, de 3/1/2013, inserido no Processo do Pregão Presencial No. 01-009.558/13-48 - Volume 1.

É necessário ressaltar a ausência de amparo legal para a realização desse tipo de operação<sup>25</sup>, tendo em vista que ainda não existe lei federal que autorize a cessão de fluxo de arrecadação. Ainda que aprovado o PLP 459/2017 (que tramitou sob o número PLS 204/2016 no Senado), tal dispositivo será flagrantemente inconstitucional, pois estaria permitindo utilização de recursos públicos por fora do orçamento.

Considerando que a exposição de motivos original do PLS 204/2016 no Senado deixou claro que o seu objetivo é **dar maior segurança jurídica ao que já está ocorrendo em alguns estados e municípios**, é imprescindível que se conheça o que efetivamente está ocorrendo onde esse mecanismo da “Securitização de Créditos” já foi implementado, seja utilizando fundo ou empresa estatal para operá-lo, especialmente considerando os inúmeros e graves questionamentos que tal mecanismo tem sido alvo, tais como:

a) O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, em sua manifestação no processo **TC 016.585/2009-0**, que tramita no TCU, afirmou que o referido mecanismo é **ILEGAL** e fere a Lei de Responsabilidade Fiscal de forma nítida e clara, conforme trechos transcritos a seguir, devido à sua relevância:

*“Trata-se, portanto, de desenho que apresenta em sua essência a mesma estrutura adotada pelos entes que optaram por criar uma **empresa pública emissora de debêntures lastreadas em créditos tributários**, por meio da qual o ente federado obtém do mercado uma antecipação de receitas que serão auferidas somente no futuro*

---

<sup>25</sup> Os projetos cifrados (<https://goo.gl/NScngN>) de lei em andamento no Congresso Nacional ainda não foram votados.



*e que, quando o forem, serão destinadas ao pagamento dos credores, numa nítida e clara, ao ver do Ministério Público de Contas, operação de crédito, conforme o conceito amplo adotado no artigo 29, III, da LRF.”*

(...)

*“Arrumaram um subterfúgio ilegal com aparência legal para antecipação de receita e burlar a LRF - que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, e regras para antecipação de receitas.”*

(...)

*“Esse mecanismo compromete as gestões futuras e prejudica a sustentabilidade fiscal do Município – as receitas parceladas em Dívida Ativa ou espontaneamente entrariam também no futuro (em outras gestões).”*

**b) O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO** já analisou esse mecanismo nos processos TC 016.585/2009-0 e TC 043.416/2012-8, tendo identificado diversos riscos de tais operações, conforme apresentação feita durante a audiência pública realizada no Senado em 7/11/2017<sup>26</sup>:

- Possível ofensa aos princípios constitucionais da igualdade e legalidade no tocante à tributação;
- Possível ofensa à regra de não vinculação das receitas prevista na Constituição;
- Índícios de custos efetivos superiores às operações clássicas de financiamento;

---

<sup>26</sup> Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=6883&odcol=834>>.



- Possível impacto negativo na transparência das operações para a sociedade e na supervisão do Governo Federal sobre o real nível de endividamento de estados e municípios;
- Não individualização dos créditos cedidos pode inviabilizar análise de custos e economicidade das operações.

c) **O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO** proferiu as seguintes Decisões Cautelares sobre o tema:

- Min. Bruno Dantas (25/11/2014):

*Com fundamento no art. 276, caput, do RI/TCU, adotar medida cautelar determinando à Comissão de Valores Mobiliários que suspenda o registro do FIDC-NP Dívida Ativa de Nova Iguaçu, bem como o registro de qualquer fundo que tenha em sua constituição direitos creditórios que se enquadrem na hipótese prevista no art. 1º, § 1º, inc. II, da Instrução-CVM 444/2006, caracterizados como operações de crédito pela análise da CVM e que não contenham autorização expressa do Ministério da Fazenda, emitida nos termos do art. 32 da LRF. (TC 043.416/2012-8);*

- Min. Raimundo Carreiro (11/12/2014):

*Nos termos do art. 276, caput, do RI/TCU, determinar cautelarmen- te à Comissão de Valores Mobiliários que não proceda, ou suspenda, caso já tenha sido realizado, o registro do Fundo Especial da Dívida Ativa do Distrito Federal – FEDAT/DF. (TC 016.585/2009-0);*

d) **O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** ajuizou Ação Civil Pública (nº 0297334-52.2017.8.19.0001) contra a COMPANHIA FLUMINENSE DE SECURITIZAÇÃO S/A



(CFSEC S/A, criada para operar o mecanismo de que trata o PLS 204/2016), por considerar ilegal e constitucionalmente proibida, a operação ainda gera um aumento do endividamento público estadual. Pede-se também a desconstituição da Companhia ré, por ser ela divorciada, tanto do “relevante interesse coletivo” constitucionalmente imposto para a constituição de entes da Administração Pública Indireta em geral, quanto da finalidade pública, exigida para todo e qualquer ato administrativo. Objetiva anular o processo licitatório de pregão, entre outros relevantes pedidos: que reconheça essa securitização como uma operação de crédito e, em virtude disso e da natureza dos recebíveis postos em jogo, que anule definitivamente a referida operação, caso ela venha a ocorrer. Requer também que a CFSEC seja declarada empresa pública dependente do Estado do Rio de Janeiro; que se declarem nulos todos os pagamentos, repasses e transferências orçamentárias e financeiras, efetuados pelo Estado do Rio, tendo como beneficiária a CFSEC, que ultrapassem os R\$ 800 mil declarados como patrimônio; e que a companhia devolva ao tesouro estadual todos os valores recebidos além deste limite. MPRJ (2017).

e) O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO** suspendeu leilão da empresa estatal RECD (criada para operar o mecanismo de que trata o PLS 204/2016 no Município de Recife), devido aos riscos de ilegalidade da operação que pode ser caracterizada como operação de crédito, conforme amplamente noticiado. TCEPE (s/d).

f) O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** deferiu Medida Cautelar à Representação apresentada pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** (Processo no 11474-





0200/16-6), suspendendo o funcionamento da INVESTPOA, criada para operar o mecanismo de que trata o PLS 204/2016 no Município de Porto Alegre, conforme informações da Febrafite.

g) O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ** suspendeu as operações de cessão de direitos creditórios pela empresa PRSEC S/A (empresa criada para operar o mecanismo de que trata o PLS 204/2016 no Estado do Paraná), tendo em vista a sua desconformidade com a legislação que rege as operações de crédito, notadamente, o art. 32, caput e parágrafo 1º da Lei Complementar 101/2000, e a Resolução no 43 do Senado Federal, aliada à possível afronta às regras de repartições e vinculações das receitas tributárias estabelecidas pelos arts. 158, incisos III e IV, 167, inciso IV, e 212, da Constituição Federal, além da falta de transparência acerca dos custos envolvidos, do impacto sobre gerações futuras, dos ganhos dos investidores, e da forma de aplicação do produto a ser obtido, destacadas nesta decisão, com fulcro nos arts. 1º, parágrafo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e 37, caput, da Constituição Federal. Informações disponíveis no Boletim Eletrônico TCE/PR no 1447, cf. TCE-Paraná.

h) Em Salvador, diversas representações foram apresentadas junto ao Tribunal de Contas do Município de Salvador (**Processo 05098-17 - Protocolado em 06/07/2017**), Ministério Público Federal (**00030462/2017 - Protocolado em 06/07/2017**) e Ministério Público do Estado da Bahia (**MP/BA 3.9.135644/2017 -Protocolado em 05/07/2017**) em face do Prefeito da Cidade de Salvador, Sr. ANTÔNIO CARLOS PEIXOTO DE MAGALHÃES NETO, e do Secretário Municipal da Fazenda de Salvador, SR. PAULO GANEM SOUTO, e



demais autoridades envolvidas na proposta de criação da Companhia de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos de Salvador – CDEMS.

i) Em São Paulo, foi apresentada Ação Popular, relativamente à empresa CPSEC S/A (Cia Paulista de Securitização S/A, empresa criada para operar o mecanismo de que trata o PLS 204/2016 no Estado de São Paulo), conforme processo nº 1039132-29.2016.8.26.0053, em andamento na 12ª Vara de Fazenda Pública de São Paulo, conforme notícia no site da SINAFRESP (2016)

j) O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE MINAS GERAIS** apresentou representação para suspender novas transferências patrimoniais de bens da Prefeitura de Belo Horizonte para a empresa PBH Ativos S/A, bem como a proibição de novas debêntures. O pedido de medida cautelar foi homologado no dia 18 de outubro e já está sendo analisado pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais (TCMG). MIRANDA (2017)

k) A **COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO da CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE** apontou diversos indícios de ilegalidade da PBH ATIVOS S/A e enorme prejuízo para o município de Belo Horizonte.

l) O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS** foi cientificado acerca dos documentos elaborados pela Auditoria Cidadã da Dívida sobre a PBH Ativos S/A: Relatório Preliminar Específico de Auditoria Cidadã da Dívida nº 2/2017, de 3/11/2017 e respectivo Adendo nº 1, de 13/11/2017, para as devidas providências



daquele Tribunal, tendo em vista a comprovação de:

- (1) Realização de **operação de crédito disfarçada**, extremamente onerosa e não expressamente autorizada;
- (2) Desvio do fluxo de arrecadação de créditos pagos pelos contribuintes, **durante o seu percurso na rede bancária**, e, adicionalmente,
- (3) **Cessão fiduciária de créditos públicos**, o que implica na transferência da propriedade e controle sobre os créditos públicos, de tal forma que grande parte da arrecadação tributária sequer alcançará os cofres públicos.

Conforme carta/denúncia apresentada ao TCE-MG, a investigação comprovou, além da desobediência a toda a legislação de finanças do país, um enorme **dano financeiro ao Município de Belo Horizonte**:

Em pouco mais de 3 (três) anos de funcionamento, essa perversa “engenharia financeira” possibilitou, inicialmente, a realização de uma operação de crédito disfarçada que **ingressou R\$ 200 milhões** nos cofres do Município, porém, já provocou (1) uma **perda efetiva ao Município de Belo Horizonte de cerca de R\$ 70 milhões**; (2) o **desvio** dos recursos correspondentes aos créditos cedidos arrecadados na rede bancária (R\$ 531 MILHÕES), e (3) o **sequestro de cerca de 50%** desses recursos em favor do banco BTG Pactual S/A (R\$ 270 milhões), conforme quadro comparativo das entradas e as saídas de recursos na PBH ATIVOS S/A no período de abril/2014 a junho/2017, elaborado com base em dados recebidos pela CPI.

O senador Romero Jucá (senador denunciado em diversos processos por corrupção e até crime financeiro) apresentou o seu relatório como se nenhum desses questionamentos existisse, apesar de alertados desses processos e apesar também de o PLS 204/2016



destinar-se a garantir segurança jurídica a tais procedimentos já existentes em alguns entes federados.

No caso da empresa PBH Ativos S/A, de Belo Horizonte, a análise dos diversos documentos disponibilizados pela CPI da Câmara Municipal demonstrou indícios flagrantes de diversas ilegalidades, detalhados no Relatório ACD 2/2017 (<https://goo.gl/jMJato>), tais como:

- ✓ Criação de “empresa estatal” que não atende às condições do art. 173 da Constituição Federal;
- ✓ Desrespeito à Lei de Licitações devido à utilização de “pregão presencial” para a escolha do banco BTG Pactual S/A;
- ✓ Desvio e sequestro de arrecadação tributária durante o seu percurso na rede bancária ofende a Constituição Federal, o Código Tributário Nacional, a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Código Tributário Nacional, a Lei nº 4.320/64;
- ✓ CVM não observou a Lei nº 6.385/76 nem a Resolução CMN nº 2.931/97;
- ✓ Pareceres jurídicos sem a devida fundamentação legal, produzidos por assessora contratada sem concurso público que em seguida assumiu o departamento jurídico da própria PBH Ativos S/A;
- ✓ Comprometimento do Município com garantias de R\$ 880,32 milhões disfarçadas de Debêntures Subordinadas, sujeitas a IPCA e juros, sem a observância de nenhum dos requisitos da LRF;
- ✓ Perda do controle sobre a arrecadação tributária em virtude da “Cessão Fiduciária de Créditos”, com renúncia de direitos em caráter irrevogável e incondicional.



Em resumo, as investigações demonstraram que a **operação de crédito ilegal** foi cabalmente comprovada: o Município recebeu R\$ 200 milhões e **está pagando essa dívida multiplicada por várias vezes**, mediante sequestro de recursos arrecadados de contribuintes, que sequer alcançarão os cofres públicos, pois estão sendo desviados por meio da “engenharia financeira” que cria diversas Contas Vinculadas para repassá-los ao Banco BTG Pactual S/A.

A **garantia onerosíssima e ilegal** concedida pelo Município foi cabalmente comprovada. A transferência de propriedade do produto da arrecadação tributária é incontestável (comprovada nos contratos de cessão fiduciária, entre outros documentos) e viola frontalmente toda a legislação de finanças do país. Ademais, a garantia é muitas vezes superior ao valor recebido, configurando-se flagrante e ilegal dano ao erário e comprometimento de receitas atuais e futuras. Essa garantia deixa de atender a todos os requisitos da LRF, sendo, portanto, ilegal.

Apesar dessas inúmeras ilegalidades o PLS 204/2016 foi aprovado no Senado em 14/12/2017, sem passar pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), comissão onde é feito o controle de constitucionalidade dos projetos. Em 2016, referido projeto havia sido enviado diretamente ao Plenário do Senado, em “regime de urgência”, e não havia passado por nenhuma comissão temática no Senado. Chegou a ser derrotado em 13/12/2017, porém, em vez de ir para o arquivo, o projeto foi enviado à CAE - Comissão de Assuntos Econômicos – e durante 1 ano permaneceu com o “regime de urgência” para que não tivesse que passar por outras comissões. Romero Jucá apresentou diversas versões de



relatório ao longo do ano. O Senador Roberto Requião, em plenário, denunciou manobra feita no Senado, pois o PLS 204 chegou a ser derrotado e ressuscitou<sup>27</sup>.

## Conclusão

Há vários anos, criamos a expressão “Sistema da Dívida” para identificar o funcionamento do processo de endividamento público às avessas, mediante a geração de obrigações financeiras que são levadas à conta da dívida pública, ao mesmo tempo em que os recursos são transferidos para o setor financeiro privado nacional e internacional.

Os mecanismos utilizados para essa geração de dívida pública por meio do Sistema da Dívida têm se tornado cada vez mais sofisticados e inescrupulosos, a exemplo do esquema que está sendo implementado em diversos estados e municípios no Brasil, sob a propaganda de “Securitização de Créditos” recebíveis, tributários e não tributários.

Enquanto empresas como Eletrobrás, Casa da Moeda, Petrobrás e outras joias são privatizadas, estão sendo criadas novas “empresas estatais” para operar esse esquema, a exemplo da PBH Ativos S/A em Belo Horizonte, a CPSEC S/A em São Paulo, a MGi S/A em Minas Gerais, entre várias outras.

O mecanismo da “Securitização de Créditos” retrata injustificado e inaceitável privilégio ao setor financeiro, que se apoderará

---

<sup>27</sup> Pronunciamento disponível em: <<http://www.robortorequiao.com.br/securitizacao-das-dividas-de-estados-e-municipios-e-a-porta-aberta-para-a-corrupcao-diz-requiao/>>.



de recursos públicos prioritariamente, detendo inclusive o controle sobre o produto arrecadado.

Se atualmente já enfrentamos enormes dificuldades para atender aos direitos sociais básicos da população, devido à disputa de recursos orçamentários, a situação tende a piorar ainda mais, pois o orçamento público ficará significativamente diminuído devido ao sequestro de recursos durante o seu percurso pela rede bancária.

Vivemos, portanto, a fase mais cruel e selvagem do capitalismo, denominada financeirização, na qual a preponderância do capital improdutivo e sua necessidade de remuneração é tão descarada que este já se apossa diretamente de recursos públicos, de tal forma que tais recursos sequer alcançarão os cofres públicos, pois antes disso serão sequestrados.

É urgente construir uma grande mobilização social para sair do inaceitável cenário de escassez imposto por mecanismos financeiros que transferem recursos públicos para o setor financeiro e construir outro modelo que garanta a aplicação dos recursos para o nosso desenvolvimento sócio econômico.

## Referências

MPRJ (2017). Disponível em: <https://www.mprj.mp.br/web/guest/home/-/detalhe-noticia/visualizar/51301> Acesso em: 05 jun. 2018.

TCEPE (s/d). <http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/lista-noticias/143-junho/2375-tce-suspende-pregao-da-prefeitura-do-recife> Acesso em: 05 jun. 2018.

FEBRAFITE. Disponível em: <http://www.febrafite.org.br/wp-content/uploads/2016/11/decisao0911POA.pdf> Acesso em: 05 jun. 2018.



TCE – Paraná – Diário Eletrônico. Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/multimidia/2016/9/pdf/00302647.pdf> Acesso em: 05 jun. 2018.

SINAFRESP (2016) Disponível em: <http://sinafresp.org.br/folha-de-sao-paulo-publica-sobre-a-acao-popular-movida-pelos-afrs/> Acesso em: 05 jun. 2018.

MIRANDA, Bernardo. MP de Contas pede suspensão de repasses para PBH Ativos (2017) <http://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/mp-de-contas-pede-suspens%C3%A3o-de-repasses-para-pbh-ativos-1.1537706> Acesso em: 05 jun. 2018.

RELATÓRIO PRELIMINAR ESPECÍFICO DE AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA NO 2/2017. Disponível em: <http://auditoria-cidada.org.br/wpcontent/uploads/2017/11/relatorio-acd.pdf> Acesso em: 05 jun. 2018.





# ACUMULAÇÃO CAPITALISTA

## SISTEMA DESMASCARADO POR MARX HÁ QUASE 180 ANOS

Alex Rodrigues Teixeira<sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo apresenta uma reflexão atual sobre o processo de produção e reprodução da força de trabalho e sobre a evolução da acumulação capitalista, com conseqüente centralização do capital em detrimento da qualidade de vida dos trabalhadores. Enfatizamos que o momento é de elevação do exército industrial de reserva e da opressão da classe trabalhadora. A temática é aqui retomada para pensar a conjuntura atual, de retirada e direitos, e para revigorar a luta dos trabalhadores brasileiros.

**Palavras-chave:** Materialismo histórico; Acumulação do capital; Relações de produção.

## CAPITALIST ACCUMULATION SYSTEM DISMISSED BY MARX 180 AGO

**Abstract:** This article presents a current reflection on the process of production and reproduction of the labor force and on the evolution of capitalist accumulation, with the consequent centralization of capital to the detriment of worker's quality of life. We emphasize that the moment is of raising the reserve industrial army and the oppression of the working class. The theme here is taken up again to think about the current conjuncture, of withdrawal and rights, and to reinvigorate the struggle of Brazilian workers.

**Keywords:** Historical materialism; Accumulation of capital; Production relations.

---

<sup>1</sup> Mestre em Política Social pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso/UFMT, Graduado em Economia pela UFMT. Pós Graduado em Gestão Pública pela Universidade de Cuiabá. MBA em Negócios Financeiros pela PUC/Rio.



## **Introdução**

Aqui problematizamos o método do materialismo histórico dialético, onde o componente principal é a consciência social ou consciência de classe que será desenvolvida a partir dos conflitos entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção e de propriedade.

Trazemos para a reflexão as análises de Behring quanto ao histórico da formação econômico, política e social no Brasil anterior a década de 90 e suas consequências para esse período. E, nesse contexto, realizamos um paralelo entre as análises de Marx sobre a relação de reprodução e a evolução da acumulação capitalista, com consequente centralização dos capitais, opressão da classe trabalhadora e endividamento do Estado.

## **A importância da consciência social no método marxista**

Para Marx, o socialismo é uma etapa intermediária e necessária ao comunismo (sociedade igualitária sem classe ou Estado), onde a classe trabalhadora através da revolução assume o controle do Estado, e passa a controlar a propriedade privada através da ditadura do proletariado. Para muitos desavisados ou oportunistas, essa “ditadura do proletariado” seria o fim da democracia, porém como demonstrado por Lenin, haverá nesta uma inversão da democracia tal qual é vista atualmente, com sua ampliação, substituindo a democracia dos ricos para a democracia do pobre.



A democracia para uma ínfima minoria, a democracia para os ricos – tal é a democracia da sociedade capitalista. Se observarmos mais de perto o seu mecanismo, só veremos, sempre e por toda parte, restrições ao princípio democrático [...]. Lenin (2007, p. 105)

Mas a ditadura do proletariado, isto é, a organização de vanguarda dos oprimidos em classe dominante para o esmagamento dos opressores... [...] Ao mesmo tempo em que produz uma considerável ampliação da democracia, que se torna pela primeira vez a democracia dos pobres, a do povo e não mais apenas a da gente rica [...]. (Lenin (2007, p. 106)

Porém, o socialismo como diz Gorender (1996, p. 11) ao citar Marx, só será possível se surgir do movimento histórico dos trabalhadores conscientes sem utopias prontas e acabadas.

A concepção materialista da história implicava a reformulação radical da perspectiva do socialismo. Este seria vão e impotente enquanto se identificasse com utopias propostas às massas, que deveriam passivamente aceitar seus projetos prontos e acabados. O socialismo só seria efetivo se fosse criação das próprias massas trabalhadoras, com o proletariado à frente. Ou seja, se surgisse do movimento histórico real de que participa o proletariado na condição de classe objetivamente portadora dos interesses mais revolucionários da sociedade.

Para compreender esse movimento histórico, Buey (2004, p. 139), exemplifica o materialismo prático de Marx, demonstrando que as ideias dos homens mudam de acordo com a mutáveis relações socioeconômicas. E as ideias de cada época são as ideias da classe dominante, da classe possuidora dos principais meios de produção. Sendo que os principais agentes desta transformação são dois, de um lado, o conflito entre desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção e de propriedade existentes e de outro, as revoluções advindas dessas relações.



Gorender (1996, p. 21), deixa claro que não há incoerência na concepção marxista do materialismo histórico, onde a instância econômica é a base da vida social dos homens.

O que, convém enfatizar, não representa incoerência, mas, ao contrário, perfeita coerência com a concepção do materialismo histórico enquanto teoria sociológica geral: a concepção segundo a qual a instância econômica, sendo a base da vida social dos homens, não existe senão permeada por todos os aspectos dessa vida social, os quais, por sua vez, sob modalidades diferenciadas, são instâncias da superestrutura possuidoras de desenvolvimento autônomo relativo e influência retroativa sobre a estrutura econômica.

Buey ainda demonstra que o homem para Marx, é ao mesmo tempo fruto das circunstâncias históricas do sistema capitalista e agente de mudanças das mesmas.

No sistema capitalista, a individualidade e a moral humanas se converteram em artigo comercial e a consequência última desta mesquinha é a teatralidade mútua nas relações entre os homens, o domínio da dissimulação e da hipocrisia, que conduzem ao extremo de que sobre o homem sem crédito não só recai o juízo simples de que é pobre, mas também o veredito condenatório de que, ademais, não merece confiança e estima, de modo que é convertido num pária sem sociabilidade, num mau homem. Neste sistema, o homem não é julgado pelo que realmente é, mas pelo que tem, pelo que possui. (Buey, p. 142)

[...] Marx escreveu, em defesa da perspectiva socialista, que, quando se atribui ao proletariado uma missão histórico-universal, não é porque se considere que o proletários são deuses ou estão destinados a ir ao Paraíso, muito pelo contrário: porque nas condições de vida do proletariado (daquele momento) se resumiam todas as condições de vida da sociedade contemporânea no seu extremo mais desumano; porque no proletariado o homem se perdeu a si mesmo, se desumanizou, mas ao mesmo tempo adquiriu consciência teórica desta perda; porque se vê forçado a se revoltar contra esta desumanidade, ante uma indignação que já não é possível negar nem encobrir; porque, para se libertar a si mesmo, tem de suprimir suas próprias condições de vida; porque, para suprimir suas próprias con-



dições de vida, tem de suprimir todas as condições de vida desumanas na sociedade atual. (Buey 2004, p. 146)

Para a melhor compreensão do presente artigo é necessário destacar e realizar uma análise sobre o significado de trabalhadores “conscientes” sem utopias prontas e acabadas.

O termo “consciente” deve ser entendido como consciência social que traz a ideia central de uma sociedade mais humana, com os homens buscando a igualdade entre os homens.

E no desenvolvimento dessa consciência o trabalhador deverá necessariamente compreender e enxergar que no sistema capitalista o homem não é julgado ou visto pelo que realmente é, mas pelo que tem ou pelo que possui e, nessas condições de vida, a sociedade resume o seu extremo mais desumano, onde o homem se perde a si mesmo e assim tende a perceber que é um sistema cruel inverso daquilo que busca.

Outra observação é que através dos conflitos entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção e de propriedade existentes no sistema capitalista, o homem começa a observar e começa a criar a consciência, que poderá ou não ser a social, da perda e se vê forçado a se revoltar contra esta desumanidade, ante a uma indignação que já não é possível negar nem encobrir. E, para se libertar a si mesmo, tem de suprimir suas próprias condições de vida e para suprimir suas próprias condições de vida, tem de suprimir todas as condições de vida desumanas na sociedade atual e assim revolucionar. Porém, abrimos uma aspa novamente na consciência, pois para que haja transformação social onde a maioria seja contemplada, há a necessidade desta consciência ser social, assim, ser uma consciência da classe trabalhadora formada em todos os aspectos



(econômico, social, político, etc). Pois, no conflito supramencionado o homem irá observar e criar a consciência das perdas, porém se essa consciência vier enviesada pelas ideologias da classe dominante, de ditadores não será uma consciência social, mas uma consciência de utopias prontas e acabadas.

Assim, o método materialista histórico e dialético utilizado por Marx percorre necessariamente o processo denominado de tese, antítese e síntese, ao qual tende a completar o ciclo no sistema capitalista da seguinte forma:

A tese estará em um dado momento do sistema capitalista, onde o conflito no desenvolvimento das forças produtivas e nas relações de produção e de propriedade existentes causará as revoluções advindas dessas relações. Estando a classe trabalhadora com a consciência social formada, estas revoluções provocarão a transformação social, onde a maioria oprimida, os trabalhadores responsáveis pela revolução, assumirá o controle do Estado e manterá sob sua dominação a minoria, os capitalistas, sendo essa a antítese. Porém essa fase é transitória e tende a levar ao desenvolvimento da sociedade, significando o reencontro do homem com o próprio homem e a superação da alienação vivida no sistema anterior e ao chegar a essa fase, o próprio homem tenderá a extinguir toda e qualquer tipo de classe e o próprio Estado, pois não haverá mais necessidade destes, devido ao nível elevado de consciência social, sendo essa fase final, a síntese.

O destaque e a observação necessária nesse trecho ao qual é o ponto central deste artigo, é que esse processo só terá condições de um dia chegar até a síntese, quando a classe trabalhadora alcançar plenamente a consciência socialista, ao qual implica em conhecimentos sociais e políticos por esta classe, de outra forma, poderá



nem ocorrer a passagem da tese para antítese, ou mesmo em ocorrendo, sempre haverá o retorno para uma nova tese.

## **O projeto neoliberal implantado no Estado brasileiro a partir de 1990 foi uma contrarreforma?**

A pergunta utilizada no título dessa seção é utilizada para balizar a análise de como as forças capitalistas conseguiram implantar seu projeto neoliberal no país, ao qual foi brilhantemente analisado por Elaine Behring em seu livro *Brasil em Contra-Reforma*. Em nosso entendimento, a partir da teoria de Marx, esse projeto não foi necessariamente uma reforma do Estado, mas sim uma contrarreforma nos moldes capitalista, onde aumentou o desemprego, elevou-se o pauperismo, retirou todos os direitos sociais com o objetivo de elevar a acumulação, ou como bem frisado por Behring, para que os capitalistas obtivessem um superlucro.

A mudança, sob o enfoque da teoria de Marx, só teria razão de ser se quem assumisse o poder do Estado naquele momento tivesse sido a classe trabalhadora, mas conforme bem ilustrado por Behring isso não ocorreu. Em 1989 e nos anos que se seguiram na década de 90, quem assume o poder são os representantes da classe dominante, ou seja, do capital. Eles implantam no país uma reforma no intuito de elevar os ganhos da sua classe e dar continuidade ao modelo capitalista de produção e reprodução da riqueza.

Dessa forma, Marx já previa a 180 anos atrás esse tipo de modelo, não caracterizando assim uma reforma, pois não se trata de um projeto pensado sob a ótica de transformações sociais para a grande maioria, para a classe trabalhadora, mas sim um projeto ne-



fasto com ideologias baratas, as quais além de alienar o povo ainda serviu para manter de forma efetiva a ordem dominante.

Antes de entrarmos propriamente nas análises comparativas entre o projeto neoliberal e a teoria de Marx, é necessário também realizar uma breve reflexão sobre os períodos anteriores a 1990.

Como dito por Behring (2009), o trânsito para o capitalismo no Brasil é completado com traços da condição periférica, onde há uma dissociação pragmática entre capitalismo e democracia, a extrema concentração da riqueza, a drenagem para o exterior de significativa parcela de excedente econômico nacional, a persistência de formas pré-capitalistas de trabalho e a depressão do valor do trabalho assalariado.

E, mais adiante Behring (2009) diz que a modernização conservadora é uma espécie de eterno retorno, enquanto os trabalhadores não constituem um movimento contra hegemônico radicalmente democrático, socialista e fundado numa vontade nacional popular para que haja transformações sociais.

E conclui dizendo que no Brasil dos anos 90 repete-se os vários componentes, autoritarismo no Estado e na sociedade, a cultura senhorial, o patrimonialismo, o clientelismo, a privatização do público, a tutela e o favor. E assim aconteceu em todos os períodos da história brasileira, em particular a partir de 1930, as chamadas revoluções passivas na definição de Carlos Nelson Coutinho, onde há uma direção da consolidação do capitalismo monopolista.

Para Behring (2009), as transformações no Brasil têm sido o resultado de deslocamentos no interior das frações dominantes, que vêm delegando ao Estado as funções da dominação política, por meio de ditaduras sem hegemonia. Contudo, a revolução passiva não





prescinde de um mínimo de consenso, o que vem se dando por meio da “assimilação pelo bloco no poder das frações rivais das próprias classes dominantes ou até mesmo de setores das classes subalternas”. Cita a explicação de Coutinho sobre as duas formas de transformismos identificadas por Gramsci, quais sejam, a incorporação de personalidades políticas dos partidos democráticos à classe conservadora moderna, a molecular, e de grupos radicais inteiros que transitam para o campo moderado.

Visto como se deram as transformações sociais no Brasil até 1990, continuaremos, na sequência lógica, realizando um paralelo das análises de Behring quanto ao projeto neoliberal implantado no país e o que Marx dizia sobre a reprodução contínua do capital e assim, compreendermos que não se trata de uma reforma, mas sim do continuísmo, ou da própria reforma nos moldes capitalista, seguindo com a evolução dos meios para elevação da acumulação, através da concentração, da centralização e da reforma do Estado.

No início, dizia Marx (1996), a concentração dos meios de produção e conseqüente elevação da acumulação, estava dispersa nas mãos de diversos capitalistas, porém com o desenvolvimento dessa concentração começa a surgir a repulsão recíproca entre esses capitalistas:

A acumulação e a concentração que a acompanha não apenas estão dispersas em muitos pontos, mas o crescimento dos capitais em funcionamento é entrecruzado pela constituição de novos capitais e pela fragmentação de capitais antigos. Assim, se a acumulação se apresenta, por um lado, como concentração crescente dos meios de produção e do comando sobre o trabalho, por outro lado ela aparece como repulsão recíproca entre muitos capitais individuais. (Marx, 1996, p. 255)



Então continua Marx (1996) dizendo que a partir desse momento não se trata mais de concentração simples, idêntica à acumulação, de meios de produção e de comando sobre o trabalho. Agora é a concentração de capitais já constituídos, supressão de sua autonomia individual, expropriação de capitalista por capitalista, transformação de muitos capitais menores em poucos capitais maiores. Assim é a centralização onde o capital se expande aqui numa mão, até atingir grandes massas, porque acolá ele é perdido por muitas mãos. Os capitais maiores derrotam, portanto, os menores.

E Marx (1996) lembra que com o desenvolvimento do modo de produção capitalista cresce o tamanho mínimo do capital individual que é requerido para conduzir um negócio sob suas condições normais. E, nesse sentido, os capitais menores disputam, por isso, esferas da produção das quais a grande indústria se apoderou apenas de modo esporádico ou incompleto. A concorrência se desencadeia aí com fúria diretamente proporcional ao número e em proporção inversa à grandeza dos capitais rivais. Termina sempre com a ruína de muitos capitalistas menores, cujos capitais em parte se transferem para a mão do vencedor.

E, no mesmo sentido dizia Behring (2009), a macroeconomia do Plano Real, criou para a burguesia um deslocamento patrimonial dos capitais e uma inserção mais forte do capital estrangeiro.

Desta forma, Marx (1996) conclui que enquanto a centralização amplia de maneira acelerada os efeitos da acumulação, com a elevação, inclusive, da expropriação de capitalista por capitalista, simultaneamente, diminuem a demanda relativa por trabalho, devido principalmente ao desenvolvimento da tecnologia. Com isso, o capital adicional constituído no decurso da acumulação atrai, por-



tanto, em proporção a seu tamanho, menos e menos trabalhadores. De outro lado, o velho capital, reproduzido periodicamente em nova composição, repele mais e mais trabalhadores anteriormente ocupados por ele.

Para Marx (1996) todos os métodos para a elevação da força produtiva social do trabalho se aplicam à custa do trabalhador, todos os meios para o desenvolvimento da produção se convertem em meios de dominação e exploração do produtor, aos quais, mutilam o trabalhador, transformando-o num ser parcial, degradam-no, tornando-o um apêndice da máquina. Aniquilam, com o tormento de seu trabalho, seu conteúdo, alienam-lhe as potências espirituais do processo de trabalho na mesma medida em que a ciência é incorporada a este último como potência autônoma, desfiguram as condições dentro das quais ele trabalha, submetem-no, durante o processo de trabalho, ao mais mesquinho e odioso despotismo, transformam seu tempo de vida em tempo de trabalho. Segue, portanto, que à medida que se acumula capital, as condições de trabalho, qualquer que seja a ocupação do trabalhador, superior ou inferior, tende a piorar.

Percebam que se não fosse demonstrado a fonte das palavras anteriores, qualquer leitor diria que estaríamos narrando os acontecimentos ocorridos na década de 1990, com o modelo neoliberal implantado no país, mas também, de qualquer outra época da era capitalista no Brasil.

De acordo com Marx (1996), num determinado momento, a acumulação capitalista produz uma população trabalhadora adicional relativamente supérflua ou subsidiária, visando servir às necessidades de aproveitamento por parte do capital. Isso porque a massa da riqueza social, com o progresso da acumulação, visando multipli-



cação do capital, lança-se em ramos da produção novos e antigos, e nesses casos há necessidade de grandes massas humanas disponíveis para serem utilizadas, quando preciso for, sem quebra da escala de produção. Toda a forma de movimento da indústria moderna decorre, portanto, da constante transformação de parte da população trabalhadora em braços desempregados ou subempregados.

O exército industrial de reserva avança mais rápido do que a própria revolução tecnológica, pois ela é funcional a acumulação de capital.

Assim Marx (1996, p. 266) dizia, o “sobretabalho” da parte ocupada da classe trabalhadora engrossa as fileiras de sua reserva, enquanto, inversamente, a maior pressão que a última exerce sobre a primeira obriga-a ao sobre trabalho e à submissão aos ditames do capital. A condenação de uma parcela da classe trabalhadora à ociosidade forçada em virtude do “sobretabalho” da outra parte e vice-versa torna-se um meio de enriquecimento do capitalista individual e acelera, simultaneamente.

Nesse sentido, para manter essa funcionalidade, Marx dizia que o mecanismo da produção capitalista cuida para que o acréscimo absoluto de capital não seja acompanhado por nenhuma elevação correspondente da demanda geral de trabalho. Se, por um lado, sua acumulação multiplica a demanda de trabalho, por outro multiplica a oferta de trabalhadores mediante sua “liberação”, enquanto, ao mesmo tempo, a pressão dos desocupados força os ocupados a porem mais trabalho em ação. O movimento da lei da demanda e oferta de trabalho completa, nessa base, o despotismo do capital.

Assim conclui Marx (1996, p. 270), os trabalhadores desvendam o segredo de como pode acontecer que, na mesma medida em que trabalham mais, produzem mais riqueza alheia, e que na medida



em que a força produtiva de seu trabalho cresce, até mesmo sua função de meio de valorização do capital se torna cada vez mais precária para eles.

Esse é o retrato do sistema capitalista e que qualquer forma tomada por este, seja liberal, neoliberal, keynesiana, estruturalista, conservadora, etc., o resultado sempre será o mesmo, que são os resultados das análises efetuadas por Behring ao longo do livro.

Marx (1996, p. 271), fala ainda da questão do descarte de trabalhadores após alcançarem a idade adulta, dizendo que quando as novas tecnologias se tornam os fatores principais, precisa-se maciçamente de trabalhadores masculinos até ultrapassarem a juventude. Uma vez atingido esse termo, só um número muito reduzido continua sendo empregado no mesmo ramo de atividade, enquanto a maioria é regularmente demitida. A contradição não é mais gritante do que a outra, a de que haja queixas quando à carência de braços ao mesmo tempo que muitos milhares estão na rua, porque a divisão de trabalho os acorrenta a determinado ramo de atividades. O consumo da força de trabalho pelo capital é, além disso, tão rápido que o trabalhador de mediana idade, na maioria dos casos, já está mais ou menos esgotado. Assim, ele cai nas fileiras dos excedentes ou passa de um escalão mais alto para um mais baixo.

Marx (1996, p.272) demonstra também como o capital é responsável pelo êxodo rural, que engrossa a massa dos desempregados urbanos. Então diz: assim que a produção capitalista se apodera da agricultura, decresce, com a acumulação do capital que aí funciona, a demanda de população trabalhadora rural de modo absoluto. Parte da população rural encontra-se, por isso, continuamente na iminência de transferir-se para o proletariado urbano. Esse volume de



transferência para a cidade se torna visível assim que os canais de escoamento se abram de modo amplo e o trabalhador rural é, por isso, rebaixado para o mínimo do salário e está sempre com um pé no pântano do pauperismo.

Há ainda, conforme descrito por Marx (1996), a categoria do exército de reserva relativo, a estagnada, que constitui parte do exército ativo de trabalhadores, mas com ocupação completamente irregular. Ela proporciona, assim, ao capital, um reservatório inesgotável de força de trabalho disponível. Sua condição de vida cai abaixo do nível normal médio da classe trabalhadora, e exatamente isso faz dela uma base ampla para certos ramos de exploração do capital. É caracterizada pelo máximo do tempo de serviço e mínimo de salário. Estaríamos falando na atualidade da grande massa dos trabalhadores informais ou autônomos.

Finalmente, diz Marx (1996, p. 273), o mais profundo sedimento da superpopulação relativa habita a esfera do pauperismo. Sendo os vagabundos, delinquentes, prostitutas, em suma, o lumpem proletariado propriamente dito. Essa camada social consiste em três categorias: (1) Os aptos para o trabalho, onde sua massa se expande a cada crise e decresce a toda retomada dos negócios; (2) Os órfãos e crianças indigentes, eles são candidatos ao exército industrial de reserva e, em tempos de grande prosperidade são rápida e maciçamente incorporados ao exército ativo de trabalhadores; (3) E os últimos são os degradados, maltrapilhos, incapacitados para o trabalho, que são notadamente indivíduos que sucumbem devido a sua imobilidade, causada pela divisão do trabalho, aqueles que ultrapassam a idade normal de um trabalhador e as vítimas da indústria, cujo número cresce com a ma-



quinaria perigosa, minas, fábricas químicas etc., isto é, aleijados, doentes, viúvas etc.

O pauperismo constitui assim, o asilo para inválidos do exército ativo de trabalhadores e o peso morto do exército industrial de reserva. Sua produção está incluída na produção da superpopulação relativa, sua necessidade na necessidade dela, e ambos constituem uma condição de existência da produção capitalista e do desenvolvimento da riqueza. Ele pertence às “despesas acidentais” da produção capitalista que, no entanto, o capital sabe transferir para os ombros da classe trabalhadora e da pequena classe média.

Nesse sentido concluía Marx (1996, p. 273):

Quanto maiores a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e a energia de seu crescimento, portanto também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho, tanto maior o exército industrial de reserva.

A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta geral, da acumulação capitalista.

Marx (1996) diz que a primeira palavra desse ajustamento é a criação de um exército industrial de reserva e a última palavra, a miséria de camadas sempre crescente do exército ativo de trabalhadores e o peso morto do pauperismo. A lei segundo a qual uma massa sempre crescente de meios de produção, graças ao progresso da produtividade do trabalho social, pode ser colocada em movimento com um dispêndio progressivamente decrescente de força humana — essa lei se expressa sobre a base capitalista, onde não é o trabalha-



dor quem emprega os meios de trabalho, mas os meios de trabalho o trabalhador, de forma que, quanto mais elevada a força produtiva do trabalho, tanto maior a pressão do trabalhador sobre seus meios de ocupação e tanto mais precária, portanto, sua condição de existência: venda da própria força para multiplicar a riqueza alheia ou para a autovalorização do capital.

Então, o projeto neoliberal implantado no Brasil na década de 1990 e bem pormenorizado por Behring (2009) é na verdade a continuidade mais bem elaborada, diga-se de passagem, da cartilha do sistema capitalista, a qual foi desmascarada por Marx em meados de 1800 e que persiste na atualidade.

Esse projeto, seguindo a cartilha do capital, abriu o mercado interno ao capital internacional, porém seus malefícios não foram amargados pela burguesia interna, como dizem alguns autores, muito pelo contrário, houve inclusive um fortalecimento desta. Os malefícios desse projeto nefasto foram jogados nas costas e, consequentemente, sentido pela camada mais pobre da população brasileira e pela classe trabalhadora e que, conforme demonstrado por Marx, faz parte do modo de produção capitalista.

O projeto neoliberal, comparativamente, ao dito por Marx (1996), demonstrou que não basta que as condições de trabalho apareçam num pólo como capital e no outro pólo, pessoas que nada têm para vender a não ser sua força de trabalho. Não basta também forçarem-nas a se venderem voluntariamente. Na evolução da produção capitalista, desenvolve-se uma classe de trabalhadores que, por educação, tradição, costume, reconhece as exigências daquele modo de produção como leis naturais evidentes quebrando assim toda sua resistência.





E Marx vai um pouco além, parece até que analisava no Brasil a “governance” neoliberal, dizendo que a dívida do Estado, isto é, a alienação do Estado imprime sua marca sobre a era capitalista. A única parte da assim chamada riqueza nacional que realmente entra na posse coletiva dos povos modernos é — sua dívida de Estado. Daí ser totalmente consequente a doutrina moderna de que um povo torna-se tanto mais rico quanto mais se endivida. O crédito público torna-se o credo do capital. E com o surgimento do endividamento do Estado, o lugar do pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, é ocupado pela falta de fé na dívida do Estado.

A dívida pública torna-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva. Os credores do Estado, na realidade, não dão nada, pois a soma emprestada é convertida em títulos da dívida, facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem a mesma quantidade de dinheiro sonante.

Assim, Marx (1996) diz que desde seu nascimento, os grandes bancos, decorados com títulos nacionais, eram apenas sociedades de especuladores privados, que se colocavam ao lado dos governos e, graças aos privilégios recebidos, estavam em condições de adiantar-lhes dinheiro. Por isso, a acumulação da dívida do Estado não tem medidor mais infalível que a alta sucessiva das ações desses bancos. Não demorou muito para que esse dinheiro de crédito, por ele mesmo fabricado, se tornasse a moeda, com a qual o Banco fazia empréstimos ao Estado e, por conta do Estado, pagava os juros da dívida pública. Não bastava que ele desse com uma mão para retomar mais tarde com a outra: ele, enquanto recebia, continuava eterno credor da nação até o último tostão adiantado. Progressivamente, tornou-se o receptáculo



inevitável dos tesouros metálicos do país e o centro de gravitação de todo o crédito comercial. Com as dívidas do Estado surgiu um sistema internacional de crédito.

A dívida do Estado se respalda nas receitas do Estado, que precisam cobrir os juros e demais pagamentos anuais, e o moderno sistema tributário tornou-se um complemento necessário do sistema de empréstimos nacionais. Os empréstimos capacitam o governo a enfrentar despesas extraordinárias, sem que o contribuinte o sinta imediatamente, mas exigem, ainda assim, como consequência, a elevação de impostos. Por outro lado, o aumento de impostos causado pela acumulação de dívidas contraídas, sucessivamente, força o governo a tomar sempre novos empréstimos para fazer face a novos gastos. O regime fiscal moderno, cujo eixo é constituído pelos impostos sobre os meios de subsistência mais necessários (portanto, encarecendo-os), traz em si mesmo o germe da progressão automática. A super tributação não é um incidente, mas um princípio.

Então, tudo que verificamos até aqui, porém da forma mais nefasta como o projeto neoliberal implantado no Brasil, faz parte do receituário do sistema capitalista e daquilo que Marx já havia desmascarado há quase 180 anos.

## Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: Cortez, 2008.

BUEY, Francisco Fernández. *Marx (Sem Ismos)*. tradução e apresentação Luiz Sérgio Henriques. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.



GORENDER, Jacob. *Apresentação de O CAPITAL: Crítica a Economia Política – O processo de produção do Capital*. revisão Paul Singer, tradução Regis Barbosa e Flávio R Klothe. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.

LENIN, Valdimir Ilitch. *O Estado e a revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução*. tradução revista por Aristides Lobo. 1. ed. 2. reimp. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2009.

MARX, Karl. *O CAPITAL: Crítica a Economia Política – O processo de produção do Capital*. Vol. 1, livro primeiro Cap. I a XII, revisão Paul Singer, tradução Regis Barbosa e Flávio R Klothe. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1996.



