

CADERNOS DO

Ceas

Revista crítica de humanidades



242

set./dez. 2017

Reforma trabalhista
Ajuste fiscal
Política antimanicomial
Banco Mundial
Lulismo

ISSN: 2447-861X

<https://cadernosdoceas.ucsal.br/index.php>

CADERNOS DO CEAS – Revista Crítica de Humanidades

CENTRO DE ESTUDOS E AÇÃO
SOCIAL - CEAS

Coordenador Geral
Prof. MS. Clóvis Cabral

**Coordenador de Pesquisas e
Publicações**
Prof. Dr. Iraneidson Costa

Secretária Executiva
Catarina Lopes

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO
SALVADOR - UCSAL

Reitor
Prof. Dr. Pe. Mauricio da Silva
Ferreira

**Pró Reitora de Pesquisa e
Pós-graduação**
Profa. Dra. Silvana Sá de Carvalho

PPG Políticas Sociais e Cidadania
Profa. Dra. Ângela Borges

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE
PERNAMBUCO - UNICAP

Reitor
Prof. Dr. Pe Pedro Rubens Ferreira
Oliveira, SJ

Pro-Reitor Comunitário
Prof. Dr. Pe. Lúcio Flávio Ribeiro
Cirne, SJ

Instituto Humanitas
Prof. Dr. Pe. Lúcio Flávio Ribeiro
Cirne, SJ

EDITORES

- Ângela Borges (UCSal)
- Joaci Cunha (CEAS-UCSal)

COMITÊ EDITORIAL

- Ângela Borges (UCSal)
- Clóvis Cabral (UNICAP)
- Inaiá Carvalho (UCSal)
- Iraneidson Costa (CEAS-UFBA)
- Joaci Cunha (CEAS-UCSal)
- Lúcio Flávio Ribeiro Cirne (UNICAP/Humanitas)
- Maria Aparecida Craveiro Costa (UNICAP)
- Mariano Vicente da Silva Filho (UNICAP)
- Odalisca Cavalcanti da Moraes (UNICAP)
- Valdênia Brito Monteiro (UNICAP)
- Valdenice José Raimundo (UNICAP)

EQUIPE TÉCNICA DA UNICAP

Revisores

- Fernando José Castim Pimentel

Edição

- Mariano Vicente da Silva Filho
- Joaci Cunha

EQUIPE DA UCSAL E CEAS

Revisão e normalização

- Marize Marques Pitta
- Nídia M. L. Lubisco

Suporte Técnico

- Rogério Pacheco (UCSal)
- Luis Paixão (UCSal)

Secretaria

- Patrícia Verônica (CEAS) (71) 3247-1232

Consultora Editorial

- Nídia M. L. Lubisco

Diagramação

- Lúcia Valeska Sokolowicz

CONSELHO EDITORIAL

Acácia Batista Dias (UEFS/PPG), **Albene Miriam Ferreira Menezes** (UnB), **Alberto Arroyo Picard** (UAM-MX), **Alberto Rocha Valencia** (Univ. de Guadalajara-MX), **Alfredo Ferro** (Proj. Pan-Amazônico), **Ana Fernandes** (UFBA – PPGAU), **Ana Maria Pitta** (UCSAL/PPG em Políticas Sociais), **Ana Mota** (UFF-PPGD), **Angela Borges** (UCSal), **Carla Appollinario de Castro** (UFF/PPG em Sociologia e Direito), **Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho** (PUC/SP), **Carlos Eduardo Soares Freitas** (UFBA – UNEB), **Carlos Fritzen** (Fé e Alegria), **César Sanson** (CEPAT / UNISINOS), **Clóvis Crispiniano do Carmo Cabral** (UNICAP), **Corina Echavarría** (Univ. de Córdoba-ARG), **Elaine Rossetti Behring** (UERJ-PPG), **Eliana Rollemberg** (CESE), **Elsa de Sousa Kraychete**

(UFBA/Mestrado Relações Internacionais), **Eurelino Coelho** (UEFS/PPGH), **Gabriel Kraychete Sobrinho** (UCSAL/PPG em Políticas Sociais), **Geraldo Luiz De Mori** (FAJE - MG), **Gilca Garcia de Oliveira** (UFBA - PPG em Geografia), **Horácio Martins de Carvalho** (ABRA), **Humberto Miranda** (UNICAMP/Instituto de Economia), **Ignácio Neutzling** (Unisinos); **Inaiá Maria Moreira de Carvalho** (UCSAL/PPG em Políticas Sociais), **Isabela de Matos Pinto** (UFBA/PPG Saúde Coletiva), **Ivo Folmann** (Unisinos), **Joaci de Souza Cunha** (CEAS/UCSal); **José Aldemir de Oliveira** (UFAM), **Katia Siqueira de Freitas** (UCSAL/PPG em Políticas Sociais), **Lúcio Flávio Ribeiro Cirne** (UNICAP - Inst. Humanitas), **Luís Filgueiras** (UFBA/PPG Economia), **Luiz Bassegio** (SPM), **Luiz Fernando Krieger Merico** (União Internacional para a Conservação da Natureza), **Marcia Esteves de Calazans** (UCSAL/PPG em Políticas Sociais), **Maria Carmelita Yazbeck** (PUC/SP), **Maria Cecília Velasco Cruz** (UFBA-PPGH), **Maria da Graça Druck de Faria** (UFBA/PPG em Ciências Sociais), **Mary Garcia Castro** (UCSAL/PPG em Políticas Sociais), **Pedro Rubens** (UNICAP), **Ricardo Luiz Coltro Antunes** (Unicamp), **Roberto Vêras de Oliveira** (UFPB/PPG em Sociologia), **Rodrigo Montoya Rojas** (Univ. de San Marcos, Lima-PERU), **Rubens Siqueira** (CPT), **Ruy Medeiros** (UESB- PPG em Direito).

OBSERVAÇÃO

Os *Cadernos do CEAS* recebem submissões a fluxo contínuo.

Cadernos do CEAS [recurso eletrônico]. Centro de Estudos e Ação Social, Universidade Católica do Salvador, Universidade Católica de Pernambuco. - N. 1(1969)- . - Dados eletrônicos. - Salvador : CEAS : UCSal ; Recife : UNICAP, 1969-

Modo de acesso: Word Wide Web.

Versão impressa até o n. 231.

Os números 232 e 233 foram editados online, mas suspensos.

A revista é retomada no n. 234, em versão online, em dez. de 2015.

ISSN 0102 0711 (versão impressa).

ISSN 2447-861X (versão online).

1. Problemas sociais. 2. Ação social. 3. Economia. 4. Direitos sociais. 5. Meio ambiente. 6. Movimentos sociais. 7. Política social. 8. Relações raciais. 9. Relações étnicas. I. Centro de Estudos e Ação Social. II. Universidade Católica do Salvador. III. Universidade Católica de Pernambuco.

CDD 361.1 - 23. ed.

EDITORIAL

O ano de 2017 foi marcado pelo aprofundamento da crise política, institucional e econômica inaugurada com o processo de impeachment da presidente eleita em 2014, cuja efetivação configurou um golpe parlamentar, midiático e judicial viabilizado – como agora tornou-se evidente - pela articulação de interesses geopolíticos dos Estados Unidos, com a quase totalidade da elite econômica brasileira e com amplos segmentos conservadores, e mesmo reacionários, do sistema político, das corporações que integram o aparelho de Estado e das classes médias do país.

Tal conjugação de interesses vem lastreando a acelerada implantação de reformas ultra liberais, profundamente antinacionais e antipopulares, que rapidamente destroem o pacto social inscrito da Constituição de 1988 e reconfiguram o caráter do Estado brasileiro, anulando a sua dimensão nacional desenvolvimentista e reforçando o seu papel de repressor de demandas e manifestações que questionem e obstaculizem os movimentos do processo de acumulação do capital. Movimentos que, hoje, exigem a completa subordinação do país aos interesses das grandes corporações, personas do capital fictício.

Nesta edição, Cadernos do CEAS traz um conjunto de artigos que discutem vários processos que integram tais transformações. Um primeiro bloco, reúne três artigos que tratam da reforma trabalhista brasileira, que, praticamente, anulou a CLT, abrindo caminho para a precarização sem limites do mercado de trabalho, situando-a no contexto mundial de ataque aos direitos dos trabalhadores, através de reformas que buscam flexibilizar ao máximo a regulação das relações de trabalho e impor a prevalência do negociado sobre o legislado. Assim, em *A reforma trabalhista sob a regência do projeto Doing Business do Banco Mundial: a investida ultraliberal do governo Temer*, Roseniura Santos apresenta resultados de pesquisa que evidenciam a aderência da reforma brasileira às recomendações do Banco Mundial. O artigo *Neoliberalismo e flexibilização da legislação trabalhista no Brasil e na França*, de autoria de Maurício Azevedo de Araújo, Renata Queiroz Dutra e Selma Cristina Silva de Jesus analisa as reformas do Brasil e da França como mudanças que encontram a sua matriz na hegemonia neoliberal que submete países e povos a uma racionalidade em conformidade com a lógica do mercado e o direito privado. Finalmente, Clemente Ganz Lúcio em *O contexto e as mudanças no sistema de relações de trabalho no Brasil: mudança, retrocesso e desafios* analisa o impacto da reforma sobre os trabalhadores e suas organizações e os desafios colocados para a ação sindical.

Ainda sobre as reformas neoliberais do governo Temer, Graça Druck, Luiz Filgueiras e Uallace Moreira em *Ajuste fiscal e as Universidades públicas brasileiras: a nova investida do Banco Mundial* fazem uma análise crítica do diagnóstico e das recomendações de mais um documento do Banco Mundial sobre o Brasil, divulgado em 2017, cuja repercussão na mídia nacional oligopolizada focou, sobretudo, a orientação de incluir as universidades públicas do país no rol de atividades governamentais a serem privatizadas e/ou reestruturadas no contexto do ajuste fiscal. Ao desvelarem as bases teóricas e ideológicas subjacentes a essas recomendações, os autores aportam importante contribuição ao debate sobre o caráter do ajuste fiscal em curso.

Finalmente, ainda no campo das políticas sociais, este número dos Cadernos traz dois artigos que tratam do relevante tema da política antimanicomial no âmbito da política pública de saúde mental. A origem desta política, a sua relevância para a garantia de direitos e os riscos implicados na sua desconstrução, atualmente em curso, são tratados em *Movimentos Sociais e Luta Antimanicomial: contexto político, impasses e a agenda prioritária*, de Ana Paula Guljor e Paulo Amarante e em *Desafíos de la política de salud mental sustitutiva a lo manicomial: que abrir para cerrar. Cerrar el manicomio no es achicar el Estado*, de Verónica Almeida, Mariana Chidichimo, Laura Coll, Florencia Orpinell, Celina Pochettino, Laura Valdano

Além desses artigos, que tratam das reformas implementadas após o golpe de 2015/16, duas outras contribuições tratam de temas centrais para a análise do momento histórico por que passa o país. Em *O "ovo da serpente": arcabouço de excepcionalidades para a Copa de 2014 como regra do funcionamento do Estado brasileiro contemporaneo*, Any Brito Leal Ivo defende a tese de que as bases jurídicas para a imposição da ordem neoliberal, em prejuízo dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, começaram a ser plantadas ainda no segundo governo Dilma Roussef, através da introdução de novas regras exigidas pelo grande capital internacional para sediar, no Brasil, eventos esportivos globais. Regras que abriram espaço para o sistema de justiça relativizar o corpo legal vigente, recorrendo a excepcionalidades que viriam a se reproduzir nos anos seguintes, em sacrifício da jovem e frágil democracia brasileira.

E o texto de Cláudio André de Souza *O lulismo confrontado nas ruas: projeto político e ciclo de protesto no Brasil (2013-2017)*, que analisa as manifestações pró impeachment de Dilma Roussef como evidências da crise do lulismo, um tema que voltou a ganhar centralidade em 2017, com as mobilizações a favor da candidatura de Lula em 2018.

Compõem, ainda, essa edição dois outros artigos, *La agroecológica como instrumento de ecología política, economía ecológica y justicia medioambiental desde la perspectiva de Amartya Sen* de José Luis Sepúlveda Ferriz e *A educação contextualizada e a formação do sujeito: para além da aprendizagem escolar*, com resultados de pesquisa no âmbito escolar rural do semiárido baiano, de autoria de Arnon Marques Antunes, Gervásio Ferreira Santos, José Albertino Carvalho Lordêlo e Ludmila de Sá Fonseca e Gomes.

Para finalizar, os Cadernos do CEAS trazem uma entrevista com Maria Lucia Fattorelli, Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida, na qual é discutida a securitização da dívida de estados e municípios, outra iniciativa do governo Temer que atende à demanda do capital financeiro.

Boa leitura!

Angela Borges

Joaci Cunha

Editores

A REFORMA TRABALHISTA SOB A REGÊNCIA DO PROJETO DOING BUSINESS DO BANCO MUNDIAL: A INVESTIDA ULTRALIBERAL DO GOVERNO TEMER

The Labor Reform under The World Bank's Doing Business Project Regency: the Ultraliberal Attack of the Temer's Administration

Roseniura Santos

Mestra em Políticas Sociais e Cidadania, Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador, UCSAL, Salvador, BA, Brasil. E-mail: roseniura@gmail.com.

Informações do artigo

Recebido em 19/11/2017

Aceito em 18/12/2017

Resumo

O sistema capitalista global tem ampliado os aparatos de dominação da vida social a partir das leis econômicas num processo que promove uma mercantilização sem precedentes da força de trabalho. Os processos de integração econômica global têm sido determinados pelo capital financeiro mediante governança do Banco Mundial que tem exercido a gestão indutora de reformas em diversos países. O Banco Mundial, através do projeto Doing Business, tem tido incisão marcante sobre o mercado e o contrato de trabalho. Através do monitoramento e classificação parametrizadas das economias, e por ranking específico para regulação do mercado de trabalho composto pela regulação da admissão, jornada de trabalho, procedimentos e custos rescisórios. O estudo aponta evidências da influência do Doing Business na reforma realizada pela Lei 13.467/2017 aprovada pelo governo Temer.

Palavras-chave: Banco Mundial. Doing Business. Governo Temer. Reforma Trabalhista. Ultraliberalismo.

Introdução

O presente artigo visa investigar as mutações jurídicas do Contrato de Trabalho no Brasil, tendo em vista as demandas dos agentes econômicos nacionais e internacionais e, especialmente, as diretrizes Banco Mundial no que tange à influência na regulação atual do mercado de trabalho brasileiro.

Num mercado global, é cada vez mais fundamental propiciar ambientes de negócios favoráveis segundo as leis econômicas, mediante sistema de governança econômica global ou regional conduzidos, especialmente, por organismos internacionais. O Banco Mundial tem atuado decisivamente para configuração de políticas de convergência econômica entre países em desenvolvimento, de boa governança, de equilíbrio macroeconômico e equalização dos mercados, inclusive o de trabalho. Uma ação emblemática deste perfil institucional é o projeto *Doing Business* que, através de relatórios anuais e temáticos, divulga dados e faz recomendações sobre reformas para melhorar o ambiente regulatório e o desempenho das economias.

Neste contexto, o presente estudo analisa a reforma trabalhista implementada pelo governo Temer, para investigar as influências das diretrizes do Banco Mundial na regulação do Contrato de Trabalho no Brasil pela Lei n. 13.467/2017.

Capitalismo atual e os impulsos ultraliberais: a regulação do mercado de trabalho

Um dos traços estruturantes do sistema capitalista é a pretensão totalizadora de dominação do sistema econômico sobre a morfologia social. Este traço marcante do capitalismo moderno se revela na implementação do controle social pelo mercado, que passa a ter papel determinante e controlador das relações sociais (POLANYI, 1980). Busca-se estruturar um controle amplo e global.

É nesse sentido que se fala em “cosmo-capital” e de “cosmo-capitalismo” para designar não somente o caráter mundial do capitalismo, o que não é de fato nenhuma novidade, mas certo tipo de sociedade, a “sociedade neoliberal”, ou seja, uma sociedade que conhece um processo de transformação global devido à extensão da racionalidade capitalista a todas as atividades, instituições, relações sociais. (DARDOT e LAVAL, 2015, p. 284).

Neste contexto, o sistema capitalista global amplia aparatos (econômicos, ideológicos e políticos) para racionalizar a vida social a partir das leis econômicas. Processa-se uma reengenharia social, num processo que, sem mediações e concessões do grande capital, promove uma mercantilização sem precedentes da força de trabalho e renova as estruturas nucleares de organização social para assegurar a acumulação de lucro empresarial.

O estágio atual do capitalismo tem como elemento acentuado a financeirização da economia mundial em que “a difusão da norma neoliberal encontra um veículo privilegiado na liberalização financeira e na globalização da tecnologia” (DARDOT e LAVAL, 2014, p. 199). Na segunda metade do século XX, a economia mundial ganha rápida expansão do comércio internacional e amplia a liquidez internacional (graças aos investimentos diretos estrangeiros e aos fluxos financeiros transnacionais), promovendo uma economia rentista (PAULANI, 2015). Como Marx afirmou “no capital produtor de juros, a relação capitalista atinge a forma mais reificada, mais fetichista” (MARX, 2008, p. 519).

A mundialização do capital apresenta-se portanto como uma fase específica de um processo muito mais longo de constituição do mercado mundial em primeiro lugar e, depois, de internacionalização do capital, primeiro sob sua forma financeira e, em seguida, sob sua forma de produção no exterior (CHESNAYS, 1995, p. 5).

Os processos de integração econômica global variam conforme contextos e arranjos locais, entretanto, mesmo com ritmos e peculiaridades distintos, andam todos no compasso da financeirização da economia em âmbito mundial, que constitui o motor central de um sistema internacional de dominação e subordinação internacional que termina por obstaculizar, não raramente, qualquer possibilidade de implantação de projetos nacionais de desenvolvimento, pois mantidos pela sangria do endividamento estatal (POCHMANN, 2007).

Este processo de mundialização da economia não é exclusivamente um projeto econômico, é também um projeto político-social (ANDERSON, 1995; ANTUNES, 2009; DARDOT e LAVAL, 2014; HARVEY, 2005, 2011; KREIN, 2011; PAULANI, PATO e DE PAULA, 2005), pois neoliberalismo constitui uma racionalidade difundida através de “um conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio geral da concorrência” (DARDOT e LAVAL, 2014, p. 17).

O neoliberalismo incorpora o fenômeno da empresa, “sua organização, suas formas jurídicas, a concentração de seus recursos, as novas formas de competição” (DARDOT e LAVAL, 2014, p. 40) cujas dimensões dão forma ao Estado, às instituições e às subjetividades dos sujeitos. Mas é através do Estado que esta normatividade é disseminada, “isso porque ele próprio está inserido num campo de concorrência regional e mundial que o leva a agir dessa forma” (DARDOT e LAVAL, 2014, p. 19).

Perfez-se, nos últimos anos, a consolidação de um sistema econômico global resultante de um dogmatismo racionalista, ungido de cientificidade e banhado por uma retórica economicista. Um sistema que resgata e, em certos aspectos, vai além das propostas do liberalismo. Os dogmas ultraliberais têm notada influência de Adam Smith e sua promessa de riqueza e prosperidade para todas as nações. Influência presente na sua dimensão discursiva, pois etapas precedentes do capitalismo revelam que a busca do lucro sem limites não tem conduzido à promoção do interesse geral e coletivo.

A autorregulação é a base da doutrina liberal, segundo a qual a economia é e deve ser dirigida apenas por meio do comércio ou da troca e pelos preços de mercado alimentado pelo autointeresse. Nisto consiste a fetichização smithiana do mercado cuja mão invisível conciliaria a busca do interesse individual com o progresso geral, com garantia da manutenção da coesão social.

Mercado global e a atuação regulatória do banco mundial

A globalização não foi um processo natural, mas sim, induzido politicamente. O que enfatiza a centralidade do papel do Estado para manter o ambiente ideal de controle das condições necessárias ao desenvolvimento capitalista

O processo de acumulação de capital financeiro está constituído, essencialmente, pelo que Marx denominou capital fictício (juros), que cresceu exponencialmente, criando bolhas econômicas enquanto decresce o Produto Interno Bruto (PIB), que consubstancia a renda real de uma economia, gerando círculos de espoliação financeira em escala global (HARVEY, 2011; PAULANI, 2011a). Deste modo, o sistema econômico global fica estruturalmente frágil, pressionando o setor produtivo e, por conseguinte, afetando, significativamente, a relação capital-trabalho, especialmente nos países periféricos como o caso da América Latina (PAULANI, 2005).

Nesta conjuntura, para resolver crises do capital financeiro que ele mesmo provoca, organismos internacionais reforçam seu papel de operador da governança econômica global que consiste em um complexo processo que envolve múltiplos atores. Segundo Klabbers (2013, p. 17), governança global pode ser definida como o exercício de autoridade, em nível global, fora da regular estrutura legal. A expressão em si, explicam Weiss e Wilkinson (2014, p. 208), nasceu do casamento entre teoria acadêmica e prática política da década de noventa, vindo a se referir aos esforços coletivos para identificar, compreender e solucionar os problemas que ultrapassam as capacidades dos estados atuando individualmente. (MESQUITA e SILVA, 2015, p. 89).

Mesquita e Silva (2015) destaca a governança global como soma de ideias, formais e informais; valores; normas; procedimentos e instituições que ajudam a solucionar problemas transfronteiriços. Todavia, nunca será um ato de único sujeito, somente se processando por meio de parcerias entre organizações internacionais e os governos e entes não-governamentais locais.

A governança financeira mundial contemporânea é composta por uma diversa gama de atores internacionais (WOUTERS; ODERMATT, 2014, p. 52). Como observado por Brummer (2012, p. 68), o sistema de regulação internacional é formado por: entidades que se especializam na definição de agendas para o sistema regulatório internacional, organismos que concentram função de standard-setting em si, e instituições que monitoram o sistema e verificam o cumprimento das disposições regulatórias. (MESQUITA e SILVA, 2015, p. 91).

Há décadas, o capitalismo vem sendo guiado pelo capital financeiro. Harvey (2011) salienta a criação de instituições internacionais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico no processo

e estratégias de implantação e aceleração das transformações almejadas pela nova ordem capitalista.

Nesse domínio, o Banco Mundial, conjuntamente com o FMI, administram o Programa de Avaliação Financeira (Financial Assessment Program - FSAP) que, por meio da avaliação e monitoramento dos mercados dos Estados-Membros, desenvolve estratégias e políticas públicas para fortalecer os seus sistemas. (MESQUISTA e SILVA, 2015, p. 96).

A necessidade de coerência global precisa de aparatos conjunturais para interferir nos territórios nacionais capazes de formatar mecanismos e técnicas de poder dispersas, mas articuladas para, eficazmente, legitimar uma nova ordem mundial pelas mudanças legislativas e culturais de comportamento individual e coletivo, para instaurar uma racionalidade geral em que o neoliberalismo, no macro e no micro nível, pode combinar múltiplas formas de exercício de poder e controle (DARDOT e LAVAL, 2014). A compreensão da dinâmica do capitalismo globalizado é fundamental para o estudo da reconfiguração e ascendência do papel e atuação dos organismos internacionais, cujo *modus operandi* se baseia na ajuda financeira aos países membros e pela exigência de contrapartidas consistentes em observar certas orientações quanto às políticas nacionais (MESQUISTA e SILVA, 2015).

No centro da governança global está o Banco Mundial, cujo retrospecto revela uma ação indutora de reformas políticas que propulsionou o projeto de hegemonia neoliberal e consolidou sua função de gestão global do sistema capitalista.

[...] Os países da OCDE passaram a redirecionar seus fundos, de forma prioritária, para Europa Oriental e as chamadas "economias em transição". Como resultado dessas prioridades definidas pelos principais doadores bilaterais e multilaterais, reduziram-se os projetos de ajuda alimentar e reforçaram-se os financiamentos setoriais e programáticos. Passou-se a enfatizar os diálogos sobre políticas públicas (*policy dialogues*), o critério da seletividade (com foco nas políticas econômicas) e os programas de formação (*capacity-building*). É evidente que a ideologia dos mercados livres e do Estado Mínimo serviu de tela de fundo para essa nova agenda de cooperação (MILANI, 2013, p. 66).

A atuação do Banco Mundial foi projetada para condicionar e reformatar o peso dos arranjos de interesses nacionais, uma vez que, para a livre circulação de capitais entre setores, regiões e países, é fundamental que todas as barreiras sejam removidas, inclusive no mercado de trabalho. O Estado é o elemento chave para promover os resultados econômicos almejados pelo capital e se configura, a um só tempo, em um inafastável instrumento de viabilização da hegemonia neoliberal e constitui-se em um mecanismo de abertura de novos nichos de acumulação de capital e regulação sistêmica no âmbito interno.

A reprodução das relações sociais básicas supõe a aceitação, ainda que conflitiva, por parte dos agentes e grupos sociais envolvidos, de regras básicas de ação. Em particular, a capacidade de um grupo social em impor (mais ou menos pacificamente) as suas próprias regras constitui hegemonia, que não suprime a divergência e o conflito mas canaliza-os, através de eventuais mudanças de forma das regras sem alterar a essência das relações sociais, reproduzindo-as portanto. As referidas regras concernem especificamente, do ponto de vista econômico, às normas de produção e de consumo, caracterizadas por um conjunto de elementos técnicos, materiais e históricos (LIPIETZ, 1984, p. 16).

Neste contexto de proeminência do Banco Mundial na governança global, ao longo dos anos, tem desenvolvido múltiplos programas e ações estratégicas para atender à lógica do capital transnacional e da flexibilidade dos mercados, inclusive o do trabalho, consolida-se a hegemonia do ideário neoliberal exponencialmente radicalizado em ações com caráter ultraliberais. Para implementar, a qualquer custo, os programas de flexibilidade, não importa se for necessário a ruptura do sistema democrático como o que tem ocorrido no Brasil, a partir do impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Banco mundial: o cérebro (in)visível da reforma trabalhista brasileira

A percepção de que o funcionamento do sistema capitalista possui mecanismos de metástase com capacidade de espalhar-se nas diversas dimensões da vida social traz em si um aspecto vital qual seja uma regulação imanente ao funcionamento do capitalismo.

O capital globalizado tem demandado reformas com impacto em todas esferas da vida social para satisfazer suas necessidades sistêmicas. Os organismos internacionais, e, em especial o Banco Mundial, têm exercido papel estruturante, coordenando diversos programas, projetos e ações articuladas com relevantes intervenções para gerir a interdependência econômica do mundo globalizado.

O projeto neoliberal avançou sobre as dimensões econômica, social e política no plano mundial e teve que concentrar os máximos esforços na reformatação do Estado, pois, para firmar-se como ideário hegemônico, a “sociedade tem que ser modelada de maneira tal a permitir que o sistema funcione de acordo com as suas próprias leis” (POLANYI, 1980, p. 72).

O papel imputado ao Estado é reordenamento de seu sistema normativo para garantir o funcionamento do mercado, uma intervenção necessária para a criação de um aparato jurídico e político (DARDOT e LAVAL, 2014). São os contratos que albergam a normatividade necessária para ajustar os mercados de trabalho aos interesses do capital globalizado. Uma

concepção jurídica interdisciplinar do contrato de trabalho não pode olvidar a sua centralidade para o sistema de produção capitalista

[...] <contrato> é, precisamente, o conceito que vem resumir esta realidade complexa, não linear, de progressiva <captura> das operações econômicas por parte do direito, assim como outros conceitos jurídicos exprimem, sinteticamente, fenômenos de expansão do direito a governar outros comportamentos humanos, até então subtraídos - tal como as operações econômicas - ao seu império, e assim colocadas, como se costuma dizer, num < espaço vazio de direito>. " (ROPPO, 2008, p. 15-16)

O *Doing Business* é um dos projetos do Banco Mundial, com perfil regulatório e alcance planetário, tendo foco marcante sobre a regulação do mercado e o contrato de trabalho. O projeto referido foi criado em 2003, com objetivo de mensurar e classificar o nível de regulação econômica através da coleta, sistematização, análise e divulgação de dados relativos às diversas economias ao redor do mundo. O *Doing Business* possui três linhas de atuação fundamentais:

- a) Sistematização de dados pertinentes à regulação econômica, decisivos para o fluxo de transações econômicas transnacionais;
- b) Avaliação e classificação de riscos e facilidades de investimentos econômicos no mercado mundial; e,
- c) Monitoramento e indução de reformas regulatórias pela cooperação com os governos dos países participantes do projeto.

Através de projetos e programas como o *Doing Business*, o Banco Mundial, tem, cada vez mais, se firmado como cérebro invisível do capital, assumindo o centro de controle consciente e de tomada de decisões sensíveis sobre as atividades econômicas transnacionais.

O projeto *doing business* e suas influências na reofrma trabalhista

O projeto mensura e analisa as formas e mecanismos de regulação do mercado e seus efeitos sobre o ambiente de negócios, tendo o seguinte espectro de cobertura, conforme o quadro a seguir:

Figura 1 - Alcance Doing Business

| |
|--|
| Abertura de Empresas |
| Obtenção de alvarás de construção |
| Obtenção de eletricidade |
| Registro de propriedades |
| Proteção dos investidores minoritários |
| Pagamento de impostos |
| Comércio entre fronteiras |
| Execução de contratos |
| Resolução de insolvência |
| Regulamentação do mercado de trabalho |
| Contratações públicas |

Fonte: BANCO MUNIDAL, RDB/2017. Elaboração própria.

Apesar dos dados relativos à regulação trabalhista estarem desagregados do ranking geral de economias em facilidade de fazer negócios (*ease of doing business rankings*), contudo são mantidos como um dos elementos mais importantes para sinalizar positiva ou negativamente para os agentes econômicos.

O *Doing Business* criou e tem utilizado um ranking específico para regulação do mercado de trabalho, que estabelece pesos percentuais para os elementos da regulação contratual relativas a admissão, jornada de trabalho, procedimentos e custos rescisórios para compor ranking das economias relativamente ao mercado de trabalho.

- a) O viés economicista do ranking de facilidade de contratação de trabalhadores tem como única referência a maior ou menor flexibilidade ou rigidez regulatória dos pontos que afetam diretamente os custos de contratação:
- b) Elementos contratuais: possibilidade de contratação a prazo e regra de estabilidade contratual em caso de rescisão contratual (exigência de justificativa por razões econômicas).
- c) Elemento temporal: regulação de jornada e horário de trabalho, férias remuneradas;
- d) Elemento financeiro: custos de admissão decorrentes de regras de salário mínimo e custos da rescisão contratual.

O *Doing Business* calcula o ranking dos mercados de trabalho baseado em quatro indicadores distribuídos na seguinte proporção:

- a) Índice de dificuldade de contratação composto pela análise da regulação de contratos a prazo e do salário mínimo – 25%;
- b) Índice de rigidez de jornada, composto pela regulação de horário de trabalho não padronizado, dias de férias remuneradas – 25%;
- c) Índice de dificuldade de rescisão, composto pela regulação de exigência de justificativa legal para dispensa por razões econômicas – 25%;
- d) Custos da rescisão contratual – 25%.

Verifica-se que foi considerada estritamente a regulação econômica do contrato de trabalho, espelhando a perspectiva exclusivamente empresarial, alheio às dimensões social e humanista do contrato de trabalho, como revela o peso destacado aos custos rescisórios, que responde sozinho por 25% do ranking.

O projeto monitora e avalia a evolução das reformas regulatórias implementadas nos países participantes. No *website* do projeto, é possível extrair o relatório especial do histórico de reformas regulatórias por país, mas a equipe *Doing Business* avalia qualitativamente as medidas adotadas como positivas ou negativas para o mercado.

Notoriamente, a função de sinalização quanto à flexibilidade da regulação do mercado de trabalho tem tido eficácia, uma vez que a informação revela seu impacto sob as transações econômicas sob a perspectiva empresarial. Neste sentido, observa-se que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) indica o *Doing Business* como fonte de indicadores e dados para avaliar a melhora do ambiente produtivo e políticas de desenvolvimento, destacando que o banco de dados *Doing Business* quantifica as regulações que afetam o desenvolvimento das empresas, levando em conta os custos da regulação no setor privado e que podem ser usados para análise de redução de restrições ao investimento, produtividade e crescimento (BID, 2017).

Evidencia-se que o uso de ranking das economias com maior ou menor facilidade de negócios tem se mostrado efetivo no processo de indução de mudanças regulatórias ao redor do mundo. Para obter melhor classificação no ranking, os países têm buscado adotar os padrões indicados pelo *Doing Business* como mecanismo para atrair e ampliar investimentos em suas economias, sendo uma das ações do projeto a cooperação da equipe de trabalho com os governos que queiram melhorar seu desempenho na avaliação *Doing Business*.

O Banco Mundial declara a efetividade do projeto do *Doing Business*, conforme Relatório *Doing Business* (RDB) de 2006:

Especificamente, quanto ao mercado de trabalho, o mesmo relatório ressalta e reconhece a influência do *Doing Business* na regulamentação trabalhista desde os primeiros anos do projeto. Em diversos países, “[...] reformas estão sendo implementadas para tornar a regulação laboral mais flexível, procedimentos mais céleres e abertura de empresas menos dispendiosas” (BANCO MUNDIAL, RDB/2006, p. 1).

Ressalte-se, ainda, a menção expressa às alterações legislativas no âmbito do mercado de trabalho brasileiro:

Nos dois últimos anos, mais de 26 reformas foram inspiradas ou influenciadas pelo projeto *Doing Business*. Brasil, Bulgária, China, El Salvador, Etiópia, Indonésia, Peru, Servia e Montenegro e Iêmen têm facilitado a abertura de empresas e Servia e Montenegro tem incrementado a eficiência de cumprimento execução dos contratos. Afeganistão e Rússia estabeleceram registro operação crédito. Geórgia e Polônia reduziram o número e a complexidade de licenças para abertura de empresas. Algumas dessas e outras reformas foram o resultado do desejo dos governos de melhorarem sua classificação no *Doing Business* (BANCO MUNDIAL, RDB/2006, p. 1).

Destaca-se que as reformas implementadas ao redor do mundo constam em banco de dados específicos sobre reformas que são monitoradas e avaliadas pela equipe do *Doing Business*, cujos dados são sistematizados e disponibilizados para consulta. No site do projeto, tem-se o seguinte sumário das reformas legislativas implementadas pelo Brasil e monitorados pelo *Doing Business*:

Figura 2 - Sumário das Reformas Regulatórias dos ambientes de negócios

| DOING BUSINESS | |
|---|---|
| RELATÓRIO HISTÓRICO DE REFORMAS NO BRASIL | |
| ✓ | = Reforma, tornando mais fácil fazer negócios. |
| ✗ | = Mudança, tornando mais difícil fazer negócios.. |
| | |
| DB2008 | ✓ Comércio Internacional: O Brasil facilitou o comércio transfronteiriço, atualizando seu sistema eletrônico de intercâmbio de dados para alfândegas. |
| | ✓ Cumprimento de Contratos: O Brasil tornou mais fácil a execução dos contratos, atualizando e agilizando suas regras de processo civil. |
| DB2009 | ✓ Comércio Internacional: o Brasil reduziu o tempo de exportação e importação, implementando os sistemas eletrônicos de intercâmbio de dados SISCARGA e SISCOMEX CARGA, bem como um sistema de inspeção de carga baseado no risco. Um aumento no número de bancos ofertando cartas de crédito também contribuiu para a redução no tempo. |
| DB2010 | ✓ Abertura de empresas: O Brasil facilitou a abertura de empresas ao eliminar a exigência de licença e inspeção de bombeiros antes de obter alvará de funcionamento municipal. |
| | ✓ Pagamento de Impostos: O Brasil tornou tributação menos onerosa para as empresas, abolindo o imposto sobre as transações de cheque. |
| DB2011 | ✓ Abertura de empresas: O Brasil facilitou a abertura de empresas, melhorando ainda mais a sincronização eletrônica entre as autoridades fiscais federais e estaduais. |
| DB2012 | ✓ Obtenção de Crédito: O Brasil melhorou seu sistema de informações de crédito ao permitir que agências de crédito privadas colem e compartilhem informações positivas. |
| DB2013 | ✗ Registro de Propriedade: O Brasil tornou a transação de bens mais difícil através da introdução de um novo <u>certificado de boa reputação sobre as dívidas trabalhistas</u> , somando-se ao número de procedimentos de investigação prévia. |
| | ✓ Cumprimento de Contratos: O Brasil facilitou a execução de contratos, implementando um sistema eletrônico para a apresentação de petições iniciais no Tribunal de Justiça de São Paulo. |
| | Regulação do Mercado de Trabalho: Brasil aumentou o prazo de aviso prévio aplicável em caso de despedimento de funcionários. |
| DB2016 | ✗ Registro de Propriedade: Brasil tornou a transferência de imóveis em São Paulo mais cara, aumentando o imposto de transferência de propriedade. |
| | ✓ Comércio Internacional: O Brasil reduziu o tempo de conformidade documental e alfandegária para exportação com a implementação do sistema eletrônico Portal SISCOMEX. |
| DB2017 | ✓ Abertura de empresas: O Brasil reduziu o tempo necessário para iniciar um negócio, implementando um portal online para liberação de alvarás de funcionamento no Rio de Janeiro. No entanto, o Brasil também tornou mais difícil o início de um negócio ao reduzir o horário de funcionamento do registro mercantil no Rio de Janeiro. |
| | ✓ Comércio Internacional: O Brasil facilitou o comércio transfronteiriço através da implementação de um sistema eletrônico de importação, o que reduziu o tempo necessário para conformidade documental. Esta reforma se aplica tanto ao Rio de Janeiro quanto a São Paulo. |
| | ✓ Cumprimento de Contratos: O Brasil tornou mais fácil a imposição de contratos por meio de uma nova lei de mediação - que inclui incentivos financeiros para que as partes tentassem a mediação - e um novo Código de Processo Civil. Estas reformas se aplicam tanto ao Rio de Janeiro como a São Paulo. |
| | Regulação do Mercado de Trabalho: O Brasil ampliou a elegibilidade para benefícios de desemprego para empregados com um ano de serviço. Esta reforma se aplica tanto ao Rio de Janeiro quanto a São Paulo. |

Fonte: DOING BUSINESS DATA BASE-2017. Grifos nossos.

A análise dos dados sobre as reformas revela a conexão entre as múltiplas dimensões do projeto *Doing Business*. Observe-se que consta avaliado como reforma negativa para a realização de negócios, a introdução de exigência de certidão negativa de **dívidas trabalhistas** pela Lei n 12.440/2011 como documento indispensável à participação em licitações públicas. A hipótese está inserida no tópico Registro de Propriedade em que o *Doing Business* indica

como impacto negativo, uma vez que a existência de condenações judiciais de dívidas trabalhistas impede transações empresariais com a administração pública.

Os dados referidos demonstram a percepção do *Doing Business* acerca da fundamentalidade da regulação do mercado de trabalho que, apesar de sua exclusão dos cálculos do ranking de facilidade de fazer negócios, tem clara transversalidade no âmbito das dimensões alcançadas pelo projeto.

Observe-se que, nos governos Lula e Dilma, verificam-se reformas avaliadas positivamente pelo *Doing Business*, todavia as que foram classificadas como mudanças negativas, que tornariam mais difícil fazer negócios, **são, direta ou indiretamente, relacionadas ao mercado de trabalho. O que evidencia que os mencionados governos atenderam às** diretrizes reformistas nas dimensões relacionadas à regulação do direito de propriedade, mas andaram na contramão da via reformista da legislação trabalhista como indicam as seguintes alterações nas quais o Brasil (DOING BUSINESS DATA BASE-2017):

- a) tornou a transação de bens mais difícil através da introdução de um nova certidão de dívidas trabalhistas;
- b) aumentou o prazo de aviso prévio aplicável em caso de dispensa de empregados;
- c) ampliou a elegibilidade para benefícios de desemprego para empregados com um ano de serviço.

Cabe frisar que esta última mudança referida, pertinente ao seguro desemprego, um dos mecanismos de proteção social dos trabalhadores, está classificada como fator de dificuldade para fazer negócios, revelando uma lógica perversa¹ da precarização do mercado de trabalho na medida em que:

[...] o atual aumento do desemprego é um processo social, não tecnológico. Vem estimulado pela necessidade capitalista de gerar reservas de desempregados, pressionar em direção do barateamento dos salários, aumentar a taxa de miséria e assim restabelecer uma taxa de benefício ascendente de longo prazo. A nova população flutuante, latente e estacionária de homens sem trabalho não é requisito da informática, mas do capital (COGGIOLA; KATZ, 1996, p. 86)

O desemprego é também mecanismo de desregulação do mercado de trabalho na medida em que, com medo do desemprego, o trabalhador mais docilmente não reclama direitos, submetendo-se mais facilmente a formas de contratação instáveis como trabalho em tempo parcial, intermitente, teletrabalho, de modo que a flexibilização do sistema legal de proteção contribui “para a ampliação crescente da reserva da força de trabalho (daí

a funcionalidade do alto nível de desemprego e de precarização das condições de vida e trabalho)” (DE OLIVEIRA SANTOS, 2013, p. 48).

Este princípio, que está presente na reforma trabalhista brasileira, orientou o governo Temer para atender ao projeto regulatório do Banco Mundial, promover uma ampla reforma trabalhista para ajustar o Direito do Trabalho brasileiro às expectativas de facilidade de investimentos internacionais na economia brasileira quanto aos custos de contratação dos trabalhadores brasileiros. E nisto consiste a reforma trabalhista implementada pelo Governo Temer, que pode ser sistematizada a partir das evidências da influência do *Doing Business* / Banco Mundial presentes na Lei n. 13.467/2017, a partir dos **Índices de regulação do mercado de trabalho**, destacando-se as principais mudanças legais, sob o ponto de vista empresarial, com impactos positivos a partir da perspectiva do *Doing Business* sobre os indicadores *Doing Business*, conforme descritos a seguir:

a) **Índice de dificuldade de contratação:**

- Regulação do contrato de trabalhador autônomo baseado em elementos formais do contrato;
- Regulação do trabalho intermitente;
- Contrato de trabalho com livre negociação de cláusulas para empregados com nível superior e remuneração superior a dois tetos da previdência (R\$ 11.062,20;
- **Negociação** sobre o legislado com plenos poderes para flexibilizar as regras do novos modelos de contratação;
- Flexibilização do Contrato de Trabalho por tempo parcial(*part-time job*);
- Flexibilização das regras referentes a salário.

b) **Índice de rigidez de jornada:**

- Exclusão do direito a horas de percurso de qualquer natureza, inclusive em locais de difícil acesso;
- Compensação de Jornada e Banco de Horas por acordo individual;
- Jornada de Trabalho 12x36
- Regulação do teletrabalho com exclusão do controle de jornada;
- Negociado sobre o legislado com plenos poderes para flexibilizar as regras de jornada de trabalho.

c) **Índice de dificuldade de rescisão e os custos da rescisão contratual:**

- Legitimação de demissão coletiva;
- Regulação do plano de demissão voluntária;
- Regulação da rescisão por acordo com redução das veras rescisórias;
- Exclusão da obrigatoriedade de procedimento de homologação rescisória pelo sindicato dos trabalhadores;
- Possibilidade de procedimento de quitação anual junto ao sindicato
- Tarifação legal das indenizações por danos morais fixadas pela Justiça do Trabalho;
- Inserção de regras processuais que dificultam ou inibem o acesso dos trabalhadores à Justiça do Trabalho.

Considerações finais

Sob o discurso estratégico, mediante promessa de crescimento econômico e geração de empregos, a reforma trabalhista brasileira focou-se na reformatação da normatização dos contratos de trabalho, vindo a cumprir, ainda que tardiamente, a agenda regulatória consubstanciada nas diretrizes do Banco Mundial.

Sob a tutela do capital especulativo hegemônico, o Brasil promoveu a reforma trabalhista a pretexto de modernização do mercado de trabalho a partir de premissas que buscam implementar uma corrosão do arcabouço de proteção ao trabalho e à dignidade humana do trabalhador.

A análise da Lei n. 13.467/2017 revela que a reforma trabalhista teve clara e determinante influência dos parâmetros do *Doing Business* / Banco Mundial especialmente as dimensões pertinentes aos **índices de regulação do mercado de trabalho**. Contemplou-se o projeto regulatório do Banco Mundial, podendo-se estimar melhora do desempenho do Brasil nos rankings de facilidade de fazer negócios e de regulação do mercado de trabalho.

A Reforma Trabalhista focou-se na regulação dos elementos essenciais do contrato de trabalho, adotando uma perspectiva conceitual economicista, que põe em xeque a dignidade do trabalho e o arcabouço constitucional brasileiro, especialmente quanto ao valor constitucional da dignidade da pessoa humana e dos princípios de proteção ao trabalho, com claro objetivo precarizador. Todavia, o trabalho digno, protegido e socialmente valorizado, é um direito humano reconhecido pelo artigo 23 da Declaração Universal dos Direitos e por

diversos tratados internacionais, especialmente as Convenções Internacionais do Trabalho, que possuem, também, natureza jurídica de tratado internacional de direito humano, o que coloca a reforma trabalhista em rota colisão com a Constituição Brasileira.

Nota explicativa

(1) As diretrizes reformistas do projeto *Doing Business* resgatam as leis de TOWNSEND (1786) segundo quem “O legislador mais sábio nunca será capaz de conceber um castigo mais justo, mais eficaz ou, em qualquer caso, mais adequado, do que a fome é para um servo desobediente. A fome domará os animais mais ferozes, ensinará a decência e a civilidade, a obediência e a sujeição, aos mais brutos, os mais obstinados e os mais perversos. Um bom servo não precisa ter medo de querer trabalho. Se um mestre deve dispensá-lo de seu serviço, outros ficarão felizes em recebê-lo”. Esta é a inspiração das diretrizes do Banco Mundial, presentes no pensamento ultraliberal acerca das políticas sociais, em especial a do trabalho presentes na reforma trabalhista do Governo Temer.

Referências

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p 9-23, 1996.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2ª Ed. Revisada e ampliada. São Paulo, Boitempo, 2009.

BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação – Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**. Washington, Banco Mundial, 1997.

_____. **Relatório Doing Business 2006**. Washington, The World Bank Group, 2003.

_____. **Relatório Doing Business 2011**. Washington, The World Bank Group, 2010.

_____. **Relatório Doing Business 2015**. Washington, The World Bank Group, 2014.

_____. **Relatório Doing Business 2017**. Washington, The World Bank Group, 2016.

_____. **Doing Business Project**. Informações extraídas de 10 de abril a 30 de junho de 2017[online] Disponível na Internet via www. URL: <http://www.doingbusiness.org/>

_____. **Doing Business Data Base**. Informações extraídas de 10 de abril a 30 de junho de 2017[online] Disponível na Internet via www. URL: <http://www.doingbusiness.org/>

BID – **Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Informações extraídas de 10 de abril a 30 de junho de 2017[online]. Disponível na Internet via www. URL: <http://www.iadb.org/>

CATTANI, Antonio David; HOLZMANN, Lorena. **Dicionário de trabalho e tecnologia**. Editora da UFRGS, 2006.

CHESNAIS, François. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. **Economia e Sociedade**, v. 4, n. 2, p. 1-30, 1995.

COGGIOLA, Osvaldo; KATZ, C. **Neoliberalismo ou crise do capital?** São Paulo: Xamã: 1996.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A Nova Razão do Mundo** - Ensaio sobre a Sociedade Neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2014.

_____. Uma alternativa ao neoliberalismo: Entrevista com Pierre Dardot e Christian Laval. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 275-316, Junho 2015. Entrevistadores ANDRADE, Daniel Pereira; OTA, Nilton Ken. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So103-20702015000100275&lng=en&nrm=iso>. Acesso 10 Jul 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0103->

DE OLIVEIRA SANTOS, Maria Roseniura. A retomada do programa neoliberal no governo Temer e seus possíveis impactos sobre a auditoria fiscal do trabalho brasileira. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, n. 239, p. 795-812, 2017, 207020150115

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. Nova York: Oxford University Press, 2005.

_____. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo**. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

KREIN, José Dari. Neoliberalismo e Trabalho. In: **Dicionário de trabalho e tecnologia**. A. Cattani e L. Holzmann (Org). Porto Alegre: Ed. da Universidade UFRGS, p. 245-250, 2011.

LIPIETZ, Alain. Imperialism or the beast of the apocalypse. **Capital & Class**, v. 8, n. 1, p. 81-109, 1984.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Ed. 1980.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**, livro terceiro: o processo global de produção capitalista, volume V; Trad. Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 2008.

MESQUITA, Alebe Linhares; SILVA, Jana Maria Brito. Governança Global dos Sistemas Financeiros: Análise dos Acordos de Basileia como um Instrumento de Soft Law para

Assegurar a Estabilidade Financeira Interancional. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, v. 1, n. 1, p. 86-114, 2015.

MILANI, Carlos R. S. **Cooperação internacional para o desenvolvimento. In Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas.** / Coordenação de Anete Brito Leal Ivo, Elsa S. Kraychete, Ângela Borges, Cristiana Mercuri, Denise Vitale e Stella Sennes. Apresentação da Equipe de Organização do Dicionário. – São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: Fapesb, 2013.

PAULANI, Leda Maria; PATO, Christy Ganzert; DE PAULA, João Antônio. **Investimentos e servidão financeira: o Brasil do último quarto de século.** JAA de PAULA, p. 37-65, 2005.

PAULANI, Leda. **Modernidade e discurso econômico.** Boitempo Editorial, 2015.

POCHMANN, Márcio. Política social na periferia do capitalismo: a situação recente no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. Vol.12, n.6, pp. 1477-1489, 2007.

ROPPO, Enzo. **O contrato.** Coimbra, Almedina, 1988.

Rosenberg, Nathan. Some institutional aspects of the wealth of nations. **Journal of Political Economy**, v. 18, n. 6, p. 557-570, 1960.

TOWNSEND, Joseph. **Dissertation on the Poor Laws.** History of Economic Thought Books, 1786.

*The labor reform under the world bank's doing business project regency:
the ultraliberal attack of the temer's administration*

Abstract

The global capitalist system has expanded the apparatus of domination of social life from economic laws in a process which promotes an unprecedented commodification of the labor force. The processes of global economic integration have been determined by financial capital under the leadership of the World Bank that has been managing reforms in several countries. The World Bank through the Doing Business project has had a big incision on the market and the contract of employment. Through the parameterized monitoring and classification of economies and by specific ranking for labor market regulation composed of the regulation of admission, working hours, procedures and termination costs. The study points to evidence of the influence of Doing Business on the reform carried out by it Law 13467/2017 passed by the Temer's Administration.

Key words: World Bank. Doing Business. Temer's Administration. Labor Law Reform. Ultraliberalism.

NEOLIBERALISMO E FLEXIBILIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA NO BRASIL E NA FRANÇA

Neoliberalism and the flexibilization of labor law in Brazil and France

Maurício Azevedo de Araújo

doutorando em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Professor dos cursos de direito da UFBA e da UNEB. E-mail: araujo_mauricio@hotmail.com

Renata Queiroz Dutra

Doutora em Direito pela Universidade de Brasília. Professora da Faculdade de Direito da UFBA. Email: renataqdutra@gmail.com

Selma Cristina Silva de Jesus

Pós-doutorado em sociologia pela Université Paris Nanterre. Professora da Faculdade de educação e PPGCS da UFBA. E-mail: selmacsj@gmail.com

Informações do artigo

Recebido em 18/12/2017

Aceito em 27/12/2017

Resumo

No contexto mundializado de ascensão de uma "racionalidade neoliberal" e desmonte dos direitos e dos mecanismos de proteção social, este artigo procura demonstrar como as reformas trabalhistas no Brasil e na França estão em conformidade com esta racionalidade, que visa à regulação das relações de trabalho sob o paradigma do direito privado e sua lógica negocial. O artigo é composto de três partes principais. Na primeira parte, será feita uma reflexão sobre o neoliberalismo e a precarização social do trabalho no Brasil e na França. Em seguida, serão analisadas as mudanças recentes na legislação trabalhista brasileira, notadamente no que concerne à aprovação do projeto de lei que libera a terceirização de atividades-fim no país (Lei nº 13.429/2017), bem como a Lei nº 13.467/2017 (Reforma trabalhista). E por fim, no caso francês, o foco de análise recairá sobre as duas últimas reformas trabalhistas implementadas em 2016 e 2017, dando ênfase ao debate do negociado sobre o legislado, da flexibilidade das dispensas e dos limites da jornada de trabalho.

Palavras-chave: Neoliberalismo, Precarização, Direito do Trabalho, Reformas, Brasil, França.

Introdução

Este artigo versa sobre as recentes mudanças nos marcos regulatórios das relações do trabalho no Brasil e na França, tendo como pano de fundo o debate sobre o neoliberalismo e a precarização social do trabalho. A literatura na área da sociologia do trabalho demonstra que a partir dos anos 1970 há o estabelecimento de um novo padrão de desenvolvimento, que foi designado por Harvey (1992) de acumulação flexível. Este padrão deu origem a um novo modo de trabalho e de vida, baseado em dois processos simultâneos: tem-se, de um lado, a flexibilização das estruturas produtivas e salariais e de outra parte, o desmantelamento da proteção social.

No âmbito do trabalho, a simultaneidade dos processos mencionados acima resultou na precarização social do trabalho - que tem como dimensões fundamentais a condenação da legislação trabalhista, a orquestração de uma crise do direito do trabalho (DRUCK, 2013; DRUCK e FRANCO, 2007) e o desmonte da rede institucional que se prestava a assegurar a sua efetividade.

É no contexto desta suposta crise do direito do trabalho que se busca analisar as recentes mudanças na legislação trabalhista no Brasil e na França, dando ênfase ao debate do negociado sobre o legislado. O artigo é composto por três partes principais. Na primeira parte, será feita uma reflexão sobre o neoliberalismo e a precarização social do trabalho no Brasil e na França, com intuito de identificar as semelhanças, mas também as especificidades de tais fenômenos em cada um dos países.

Em seguida, serão analisadas as mudanças recentes na legislação trabalhista brasileira, notadamente no que concerne à aprovação do projeto de lei que libera a terceirização de atividades-fim no país (Lei nº 13.429/2017), bem como a Lei nº 13.467/2017 (Reforma trabalhista), que condensa a proposta do negociado sobre o legislado, aperfeiçoa a nova Lei sobre terceirizações, além de rever toda a CLT, introduzindo regras de flexibilização nos contratos, nas jornadas, nas dispensas e no próprio acesso dos trabalhadores à Justiça.

E na terceira seção do artigo, analisamos as duas últimas reformas trabalhistas francesas implementadas em 2016 e 2017, com investidas significativas sobre a prevalência da negociação sobre a legislação, flexibilidade das dispensas e os limites de jornada.

Por fim, registramos que este artigo resulta de uma ampla pesquisa bibliográfica e documental realizadas nos dois países. Deste modo, analisamos a bibliografia especializada sobre neoliberalismo e as reformas trabalhistas no Brasil e na França. Nesta análise, atenção especial foi dada aos estudos que versavam sobre os reflexos destas reformas sobre a dinâmica do trabalho e do emprego nos dois países.

Em seguida, realizamos uma pesquisa documental que teve como foco a análise das novas leis trabalhistas dos dois países. No caso francês, analisamos a Lei n. 2016-1088 de 8 de agosto de 2016 (conhecida como Lei El Khomri, ministra do trabalho na presidência de François Hollande) e as *Ordonnances*¹ do atual presidente francês, Emmanuel Macron. E no caso brasileiro, as principais fontes consultadas na pesquisa documental foram o projeto de

¹ A *ordonnance* é instrumento similar à Medida Provisória no Brasil. Trata-se de uma medida adotada pelo governo que tem efeitos imediatos e pode adquirir força de lei, quando aprovada pelo congresso. No caso francês, o governo tem que solicitar ao Parlamento autorização para utilizar uma *ordonnance* visando implementar seu programa. Esta autorização é concedida por meio da votação de uma lei de habilitação. O processo de utilização das *ordonnances* envolve seis etapas, a saber: 1) O Parlamento autoriza ao Governo utilizar as *ordonnances*; 2) As *ordonnances* são utilizadas pelo Conselho de Ministro; 3) Depois, elas são assinadas pelo Presidente da República; 4) Em seguida, promulgam-se as *ordonnances*, que passam a ter vigência imediata; 5) Ao mesmo tempo, o Governo encaminha ao Parlamento um projeto de ratificação das *ordonnances*; 6) O parlamento pode aprovar o projeto de ratificação e neste caso as *ordonnances* ganham força de lei, assim como o Parlamento pode rejeitar as *ordonnances*, neste caso, estas caducam.

lei que libera a terceirização de atividades-fim no país (Lei nº 13.429/2017), a Lei nº 13.467/2017 (Reforma trabalhista) e a medida provisória nº 808, de novembro de 2017.

Neoliberalismo e precarização do trabalho

Com o fordismo, o capitalismo se estruturou predominantemente através do trabalho na sua forma assalariada, levando a constituição da sociedade salarial nos países centrais², por meio da qual os trabalhadores recebiam não apenas uma renda, mas também reconhecimento e proteção social. Sob tal perspectiva, o trabalho assalariado passou a ser concebido como a forma predominante de inserção na estrutura social (CASTEL, 1998). Contudo, nos últimos 40 anos, este modelo de regulação da sociedade capitalista entrou em crise, ocasionando um profundo processo de mudanças que reorganizou a vida social em todas as suas dimensões. Sob novas bases, foram criadas as condições objetivas e subjetivas para reação do capital, que se expressou por meio de três movimentos: neoliberalismo, reestruturação produtiva e mundialização (DRUCK, 1996). Tais movimentos inauguraram um novo padrão de desenvolvimento capitalista, designado por Harvey (1992) de acumulação flexível.

A acumulação flexível levou a constituição de um novo modo de trabalho e de vida pautado na simultaneidade da flexibilização das estruturas produtivas e salariais e no desmantelamento da proteção social (BARRETO, 2005; BOURDIEU, 1998; CASTEL, 1998, DRUCK e FRANCO, 2007), resultando na precarização social do trabalho - definida por Druck (2013, p. 373) como "*processo econômico, social e político que se tornou hegemônico e central na atual dinâmica do capitalismo*". Trata-se, conforme a referida autora, de uma estratégia de dominação do capital largamente utilizada nos países centrais e periféricos do sistema capitalista no contexto da globalização e das políticas neoliberais, cujos resultados dentro e fora do mundo do trabalho se diferenciam em função das especificidades nacionais e regionais.

² Conforme Druck (1999, p.59 e 60), o fordismo sofre variações conforme as especificidades nacionais e regionais. No caso brasileiro, por exemplo, não se verificou a constituição de uma sociedade salarial tal como observado nos países desenvolvidos. Isto porque "[...] não ocorreu no Brasil o processo de integração de amplas massas ao mercado de trabalho e de consumo. Assim como não se constituiu Estado de bem-estar social, a exemplo dos países centrais. Aqui, inicialmente, os direitos do trabalho consagrados na CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), ficaram restritos aos trabalhadores urbanos.

A despeito das especificidades nacionais que diferenciam a França e o Brasil (particularmente em relação aos distintos patamares de cidadania e direitos sociais conquistados nos dois países), observa-se que a institucionalização da precarização do trabalho ocorreu por meio das alterações na legislação do trabalho e da previdência, das novas formas de atuação de instituições públicas e pela fragilização dos sindicatos. Em outros termos, nos casos brasileiro e francês, a precarização social se processou por meio de uma dupla institucionalidade: de um lado, a precarização econômica, que institucionalizou a flexibilização do trabalho; e, de outra parte, pela precarização do sistema de proteção ou Previdência Social (APPAY, 1997 apud HIRATA e PRÉTECEILLE, 2002).

É neste contexto de institucionalização da precarização do trabalho que se estabeleceu uma “crise do direito do trabalho” e, por consequência, as reformas trabalhistas na França e no Brasil. Esta suposta crise do direito do trabalho está, portanto, umbilicalmente relacionada à hegemonia do neoliberalismo, que se contrapôs ao estado de bem-estar social e redefiniu o tipo de intervenção do estado. Na era da acumulação flexível, o Estado criou novas regulamentações e uma ordenação jurídica que privilegia o direito privado como condição de desenvolvimento da lógica neoliberal (DARDOT e LAVAL, 2016). É nesta direção que aponta Galvão (2003) ao afirmar que a desregulamentação dos mercados de trabalho e financeiro se processa através de novas regulamentações.

Ao propor uma análise das reformas no contexto neoliberal, este artigo parte da sugestão de Dardot e Laval de compreender o neoliberalismo não apenas como uma ideologia ou uma política econômica, mas como uma racionalidade³ que estrutura tanto as práticas governamentais como dos governados. Assim, para os referidos autores, “o neoliberalismo pode ser definido como um conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo sobre os homens segundo o princípio universal da concorrência” (DARDOT e LAVAL, 2016, p. 17).

Tendo na concorrência seu elemento operacional e na lógica da empresa o modelo de subjetivação dos indivíduos, o neoliberalismo enquanto racionalidade promove o deslocamento das concepções tradicionais de cidadania e trabalhadores para um modelo que tem no empreendedorismo, no “homem-empresa” e sua gestão individual da vida e dos riscos

³ Para compreensão da ideia de racionalidade política, os autores franceses partem da definição de Foucault nos seus cursos de 1978/19, intitulados “o nascimento da biopolítica”, que, em torno da discussão sobre o conceito de governamentalidade, vai analisar os tipos de racionalidades e procedimentos utilizados pela administração do Estado sobre as condutas dos indivíduos (DARDOT e LAVAL, 2016; FOUCAULT, 2008).

a norma de conduta dos sujeitos. Desta forma, valores e práticas como solidariedade, ação coletiva e direitos sociais são deslegitimados em função de um individualismo concorrencial, efeito desta racionalidade que Dardot e Laval (2016, p. 328) apontam:

[...] a racionalidade neoliberal produz o sujeito que necessita ordenando os meios de governá-lo para que ele se conduza realmente como uma entidade em competição e, por isso, deve maximizar seus resultados, expondo-se ao risco e assumindo inteira responsabilidade por eventuais fracassos.

Outro elemento desta racionalidade neoliberal, diferente do consenso geral, diz respeito à necessidade de um Estado forte que garanta, ao mesmo tempo, o processo de desregulamentação dos direitos sociais e a proteção e promoção do direito privado. As reformas da previdência e do direito do trabalho em curso em diversos países são exemplos significativos desta nova política de Estado, que consiste na desconstrução de um sistema de proteção social e no estímulo de normas legais e de conduta que incitam a concorrência e transferem para os indivíduos a responsabilidade pela vida e seus riscos.

Neste contexto mundializado de ascensão de uma “racionalidade neoliberal” e desmonte dos direitos e mecanismos de proteção social, este artigo procura demonstrar como as reformas trabalhistas no Brasil e na França estão em conformidade com esta racionalidade, que visa à regulação das relações de trabalho sob o paradigma do direito privado e sua lógica negocial.

A reforma trabalhista no Brasil

A legislação trabalhista brasileira, embora tenha por principal marco normativo a CLT, que data de 1943, sofreu ao longo do tempo diversas modificações pontuais, seja por meio da edição de instrumentos legais específicos (exemplo disso é a criação do FTGS e o consequente fim da estabilidade decenal no emprego, originariamente prevista na CLT), seja por meio de alterações no próprio texto da CLT, que, dos 625 artigos que versam sobre direito material do trabalho, apenas 255 conservam a redação original de 1943 (SOUTO MAIOR, 2016).

A maior parte das alterações e inovações verificadas, entretanto, revelam o incurso do projeto neoliberal em relação à proteção trabalhista no Brasil, tendo prevalecido medidas de flexibilização da legislação posta, notadamente na década de 1990, em que, seja pela via legislativa, seja pela via jurisprudencial (Súmulas do Tribunal Superior do Trabalho), aspectos

importantes da regulação trabalhista foram alterados (como exemplo, permissividade da terceirização de atividade-meio, banco de horas e outros sistemas de compensação de jornada, contratos de trabalho a tempo parcial e por prazo determinado, entre outros aspectos).

De forma contra hegemônica a esse cenário, a promulgação da Constituição Federal de 1988 reconfigurou o cenário normativo do Direito do Trabalho no país, não só por ampliar o rol de direitos previstos na legislação infraconstitucional, mas também por reorientar a interpretação desses direitos a partir de princípios constitucionais de valorização da pessoa humana e do próprio trabalho. Isso revela a tensão constitutiva da ordem constitucional, sobretudo no campo social, ao abarcar a convivência conflituosa de um projeto constitucional extremamente progressista do ponto de vista democrático e social justamente com o período de avanço do pensamento neoliberal nas esferas política, econômica e social do país.

Após o golpe parlamentar de 2016 e a reconfiguração de forças políticas conservadoras no Congresso Nacional e no Poder Executivo, tal tensão se acentua, implicando a condução de uma série de medidas que atentam contra a arquitetura constitucional de proteção ao trabalho delineada pela Constituição de 1988. Merecem ser destacadas nesse contexto as reformas trabalhista e previdenciária, além de medidas como cortes orçamentários na Justiça do Trabalho, congelamento dos gastos públicos por 20 anos (PEC nº 241, atual Emenda Constitucional nº 95/2016), cortes em programas sociais e políticas públicas de distribuição de renda, a exemplo do programa “bolsa família”.

Em relação à reforma trabalhista, as medidas, de início, se assentavam em dois pilares principais: a liberação da terceirização de atividades-fim, originalmente centrada no PLC nº 30/2015 (anterior PL nº 4330), e a prevalência do negociado sobre o legislado, sustentada nos Projetos de Lei nº 4193/2012 e 4962/2016.

A junção dessas duas propostas já teria por resultado uma desconfiguração da legislação trabalhista pátria, eis que, de um lado, com a liberação total da terceirização, descaracterizasse o contrato bilateral de trabalho, base sobre a qual se constroem e asseguram todos os demais direitos trabalhistas na CLT e sem a qual eles se tornam rarefeitos (DELGADO; AMORIM, 2014); e, de outro, com a prevalência do negociado sobre o legislado, se finda a imperatividade do patamar mínimo dos direitos trabalhistas, eis que esses passariam a ser negociados pelos sindicatos em prejuízo do trabalhador, numa conjuntura de crise econômica

e fragilização sindical que dá ampla margem à negociação *in pejus*, como observa o DIEESE (2016).

Todavia, o PLC nº 30⁴, projeto de lei da terceirização, que já vinha sendo pauta prioritária do empresariado brasileiro e que, em certa medida, fora objeto de debate com as Centrais Sindicais, sobretudo durante a fase de tramitação na Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal, foi subitamente deixado de lado em favor do PL nº 4302/1998, que havia sido aprovado no Senado Federal ao final do Governo Fernando Henrique Cardoso, em dezembro de 2000, pendendo somente de deliberação pela Câmara dos Deputados. Tal aprovação aconteceu em março de 2017, em regime de urgência, com votação da maioria dos Deputados e sanção pelo Presidente da República ainda naquele mês, o que deu origem à Lei nº 13.429/2017.

Por meio dessa legislação, que alterou a Lei nº 6.019/74 (Lei do trabalho temporário), o contrato de trabalho temporário, que é uma figura correspondente a uma das modalidades de contratação intermediada ou terceirizada, se torna ainda mais precário. Se antes havia autorização para a realização de contratação temporária por até três meses; a partir dessa lei, passa a ser possível a contratação temporária por 180 dias, prorrogáveis por mais 90, ou seja, por um total de 270 dias.

A consequência disso é que o contrato de natureza temporária, que permite ao trabalhador uma inserção precária no mercado de trabalho (sem perspectiva de permanência e, assim, sem um mínimo de segurança social, sem possibilidade de estabelecer compromissos financeiros futuros, sem inserção na categoria profissional, etc.) seja banalizado, substituindo assim a criação de postos de trabalho protegidos e de prazo indeterminado, em franco prejuízo ao princípio da continuidade da relação de emprego. A lei também modifica o rol de direitos do trabalhador temporário: assegura a ele o salário equivalente ao dos empregados da empresa tomadora que desempenham a mesma função, mas suprime a menção ao patamar salarial e aos direitos da categoria sindical correspondente, o que cumpre um dos mais deletérios objetivos da terceirização, que é apartar o trabalhador de sua categoria sindical original.

De outro lado, a Lei nº 13.429/2017 inseriu na Lei do trabalho temporário uma disciplina geral sobre a terceirização (arts. 4º-A a 5º-B), de forma muito pouco técnica e genérica, que menciona a terceirização de atividades “específicas” e prevê a responsabilidade subsidiária do

⁴ Originalmente PL nº 4330, após a aprovação na Câmara dos Deputados em abril de 2015, passou a ser denominado PLC nº 30 no Senado.

tomador de serviços. É aqui que se abre a perspectiva para a generalização da terceirização de forma preocupante, cuja amplitude (inclusive terceirização de atividade-fim) foi reafirmada com a aprovação da Reforma Trabalhista⁵.

Dando por vencida a batalha da terceirização, o Congresso Nacional e o Governo, numa manobra de aceleração e ampliação do conteúdo da reforma trabalhista, aprovou a Lei nº 13.467/2017, num prazo de tramitação extremamente reduzido e sem amadurecimento da discussão com a sociedade, à revelia do que exigem as Convenções nº 144 e 154 da OIT⁶, que requerem, respectivamente, consulta tripartite e consulta às organizações de trabalhadores para a implementação de revisões amplas da legislação trabalhista no âmbito dos países membros. A aceleração do processo legislativo, desenvolvido sob o regime de urgência e a ausência de debate com a sociedade dão o tom da racionalidade pós-democrática de que tratam Dardot e Laval (2016).

A Lei nº 13.467/2017, além de tornar expresso o conteúdo de permissividade quanto à terceirização de atividade-fim, cuja possibilidade a Lei nº 13.429/2017 abria, e de sintetizar o conjunto de alterações legislativas necessárias à prevalência do negociado sobre o legislado, **se propõe a revisar quase todo o texto da CLT.**

Para além da prevalência da negociação **coletiva** sobre o legislado, a reforma que o projeto concretiza na CLT, numa perspectiva liberalizante, assenta-se na ideia de autonomia **individual** do trabalhador para negociar com o empregador sobre as condições do seu contrato de trabalho, descolando-se da premissa de assimetria das relações de trabalho e de hipossuficiência do trabalhador em face do empregador, ou seja, do próprio princípio da proteção que funda o Direito do Trabalho. Conforme demonstraremos a seguir, essa perspectiva liberalizante também orienta as duas últimas reformas trabalhistas na França.

Nesse intuito, confere ampla validade a acordos celebrados individualmente entre empregado e empregador sobre a jornada de trabalho, inclusive para instituir regimes

⁵ Importante firmar que, mesmo no marco da vigência da Lei nº 13.467/2017, além das necessárias ponderações sobre a constitucionalidade da norma, deverá ser observado o crivo dos arts. 2º e 3º da CLT, que definem os elementos da relação de emprego (pessoalidade, onerosidade, subordinação jurídica e não-eventualidade) e que, se presentes, podem invalidar a contratação terceirizada, mesmo diante da genérica autorização contida nos arts. 4º-A a 5º-B da Lei nº 6019/74. Não sobeja destacar que a terceirização tem revelado ser um mecanismo de gestão indissociável da presença da subordinação jurídica, em algum grau, por parte do empregado em relação ao tomador de serviços (CAVALCANTE; FILGUEIRAS, 2015).

⁶ Nesse sentido, o Enunciado nº 1 da II Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho, realizada em Brasília nos dias 9 e 10 de outubro de 2017 e organizada pela ANAMATRA – Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho. Disponível em: <http://www.jornadanacional.com.br/listagem-enunciados-aprovados-vis1.asp> Acesso em 29/11/2017, 21h21min.

de compensação agressivos, como o regime de banco de horas e até mesmo o regime de compensação 12x36⁷, assim como para reduzir intervalos para repouso e alimentação dentro da jornada de trabalho, que passam a deixar de ser tratados como matéria de saúde e segurança dos trabalhadores.

Também são validadas, independentemente de intervenção sindical ou judicial, tratativas diretas do empregado com o empregador para estabelecer como modalidade de vinculação o trabalho autônomo (em detrimento do vínculo de emprego), a forma de extinção do contrato de trabalho, que agora passa a poder ser terminado por acordo entre as partes, com pagamento de indenização reduzida à metade, até a situação extrema dos empregados que recebem o dobro do teto da Previdência Social⁸, que poderão “optar” por resolver seus conflitos com o empregador mediante arbitragem, renunciando à possibilidade de levar suas demandas à Justiça do Trabalho (art. 507-A).

Corolário de tal perspectiva liberal de validação das negociações entre empregado e empregador é a restrição da atuação da Justiça do Trabalho, no sentido de invalidar acordos ou condições desfavoráveis aos empregados. Inclusive, o texto da reforma, em diversos pontos, nega entendimentos favoráveis aos trabalhadores consolidados pela Justiça do Trabalho, infirmando-os por meio de disposições expressas, que retiraram do Poder Judiciário Trabalhista a possibilidade de interpretar a CLT naquele sentido⁹.

A Justiça do Trabalho passa a ter sua atuação restrita em relação à declaração de invalidade dos acordos realizados entre empregado e empregador, em relação à declaração de invalidade das normas coletivas firmadas pelo sindicato, bem como em relação à sua liberdade para arbitrar indenizações por danos morais em casos de ofensas morais aos trabalhadores, de discriminação ou acidentes de trabalho¹⁰: esses valores passam a ser tabulados pela

⁷ Relevante registrar que, por meio da Medida Provisória nº 808/2017, publicada em 14/11/2017, a pactuação do regime 12x36, à exceção do setor de saúde, foi restringida à negociação coletiva.

⁸ Valor que em janeiro de 2017 foi fixado em R\$ 5.531,31.

⁹ Apenas a título de exemplo, são entendimentos jurisprudenciais expressamente revertidos pela reforma: a incompatibilidade do acordo de compensação de jornada com a prestação habitual de horas extraordinárias, a inexistência da prescrição intercorrente no processo do trabalho, o direito ao pagamento do período integral do intervalo parcialmente suprimido pelo empregador, a vedação da aposição de propagandas de outras empresas no fardamento dos empregados, a admissibilidade de equiparação salarial em cadeia, o direito à incorporação da gratificação de função de confiança ocupada pelo empregado por mais de dez anos, **o direito à existência de prévia negociação coletiva para a realização de dispensas coletivas**, a ultratividade das normas coletivas, entre outros.

¹⁰ A reforma também contempla expressamente a possibilidade de os trabalhadores serem condenados ao pagamento de indenizações por danos morais às empresas, em casos de lesão à sua imagem.

legislação, com previsão de indenizações relativamente reduzidas e proporcionais ao valor dos benefícios previdenciários máximos pagos pelo INSS¹¹.

Outro vértice da reforma consiste em desonerar o empregador de responsabilidade, seja dificultando procedimentos como o reconhecimento do grupo econômico empresarial ou a desconsideração da personalidade jurídica do empregador em casos de fraude, seja isentando os sócios de responsabilidades pelas dívidas trabalhistas a partir do prazo de dois anos da sua retirada da sociedade.

Espécies contratuais precárias ou desprotegidas também foram criadas: ampliam-se as possibilidades de pactuação do contrato de trabalho por tempo parcial e cria-se a figura do contrato de trabalho intermitente, cuja principal característica consiste em atribuir ao empregado o ônus da ausência de demanda produtiva do empregador, situação em que ele deixa de ser remunerado, contrariando disposição elementar da CLT que previa que o tempo à disposição do empregador, ainda que sem prestação de serviços, seria remunerado, eis que é ele quem assume os riscos da atividade econômica.

De outro lado, por meio da Medida Provisória nº 808/2017, a reforma trabalhista evidenciou o seu desdobramento previdenciário, ao colocar para os trabalhadores contratados de forma intermitente o ônus de completar a contribuição previdenciária, sempre que não seja atingido, por meio do recolhimento incidente sobre sua remuneração, o valor correspondente ao do salário mínimo, sob pena de perder a condição de segurado da Previdência Social. Não apenas se chancela forma de contratação precária, como também se assume deliberadamente a exclusão dos trabalhadores assim contratados do sistema previdenciário, uma vez que é óbvio, diante do contexto de crise econômica e da baixa remuneração que tendencialmente será percebida pelos contratados de forma intermitente, que a “opção” do trabalhador será pelo não recolhimento. Fica evidenciado também o contrassenso entre as medidas governamentais, que ampara o discurso em defesa da reforma previdenciária em um suposto rombo e em um suposto déficit de recolhimentos ao INSS, mas que desenvolve a reforma trabalhista por meio da instalação de uma precariedade incompatível com a manutenção do recolhimento das contribuições dos trabalhadores formais.

¹¹ Relevante registrar que, por meio da Medida Provisória nº 808/2017, publicada em 14/11/2017, o tabelamento das indenizações por danos morais na Justiça do Trabalho passou a adotar como critério o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, eis que o texto original da reforma previa a tabulação das indenizações de modo proporcional ao salário dos empregados, numa disparidade de quantificação dos sujeitos e das lesões por eles suportadas que foi altamente criticada.

O sindicalismo também é alcançado pela Reforma Trabalhista, que, a pretexto de consolidar o valor da liberdade sindical, retira a principal fonte de financiamento sindical, tornando facultativo e condicionado a expressa opção do empregado o pagamento da contribuição sindical, assegurada na Constituição, sem oferecer possibilidade alternativa de financiamento, nem ao menos a curto prazo¹². Também regulamenta a figura dos representantes dos trabalhadores no local de trabalho (prevista no art. 11 da Constituição Federal), o fazendo por meio da comissão de representação¹³ dos trabalhadores na empresa, sem nenhum diálogo ou participação das entidades sindicais, numa franca perspectiva de fragmentação da representação dos trabalhadores, em detrimento de uma perspectiva construtiva de aproximação do local de trabalho.

Por fim, consolida-se a prevalência do negociado sobre o legislado, acentuando-se que a negociação sindical pode abrir mão dos direitos, exceto aqueles assegurados expressamente na Constituição, e que tais acordos prevalecerão ainda que não ofereçam contrapartida expressa aos trabalhadores, sem que o Poder Judiciário possa declarar sua invalidade em razão do conteúdo prejudicial.

A nova legislação ataca também o princípio da norma favorável, princípio basilar do Direito do Trabalho, ao afirmar que os acordos coletivos (celebrados no âmbito de cada empresa) sempre prevalecerão sobre as convenções coletivas (celebradas para todas as empresas na base territorial), recuando na previsão original da CLT que assegurava a prevalência da norma mais favorável ao trabalhador (art. 620).

Do ponto de vista do acesso à Justiça do Trabalho e do processo judicial trabalhista, alterações importantes são inseridas no sentido de validar acordos celebrados extrajudicialmente entre empregado e empregador (o que desconsidera a especial vulnerabilidade do trabalhador em face daquele que lhe subordina e remunera), onerar o trabalhador com custos do processo (honorários advocatícios e periciais) e endurecer o tratamento contra condutas

¹² Embora a medida responda a uma crítica à ausência de liberdade sindical negativa plena no sistema brasileiro, à revelia do que propugna a Convenção nº 87 da OIT (LOURENÇO, 2011), é interessante observar como o encaminhamento dessa pauta decorre de uma agenda dos empregadores, e não dos trabalhadores e seus sindicatos, e em que não são pensadas alternativas aos impactos da medida, como forma de garantir o fortalecimento das entidades sindicais.

¹³ Tais representantes, embora agraciados com a garantia provisória do empregado, tem sua garantia excetuada quanto a um rol de dispensas mais amplo que o do dirigente sindical, visto que podem ser dispensados por motivo técnico, econômico ou disciplinar, ao passo que o dirigente sindical só perde o emprego em caso de cometimento de falta grave. Ressalte-se que, por meio da MP nº 808/2017, foi firmado que tal comissão não possuiria a prerrogativa de realização negociações coletivas para criação de normas.

processuais desleais ou omissões do trabalhador em relação aos ritos processuais, elementos que podem gerar inibição em relação ao exercício do direito de ação.

A primeira sentença proferida no Brasil após a entrada em vigor da reforma trabalhista, aplicando imediatamente as normas processuais inerentes à reforma, não apenas julgou improcedentes os pedidos formulados pelo trabalhador, como condenou o trabalhador ao pagamento de honorários advocatícios e multa por litigância de má-fé, de modo que, ao reivindicar direitos, o trabalhador adquiriu uma “dívida” de R\$ 8.500,00¹⁴. O efeito inibidor dessa decisão e do próprio conteúdo da nova lei sobre a reivindicação judicial de direitos por parte dos trabalhadores é manifesto.

Assim como no Brasil, no caso francês, as reformas trabalhistas de 2016 e 2017 (principalmente) tiveram como eixo central o estabelecimento da prevalência da negociação coletiva sobre a legislação, conforme demonstraremos a seguir.

A reforma trabalhista na França

De acordo com Eydoux e Fretel (2016), dos anos 1980 até 2015, a França realizou diversas reformas do código do trabalho, que foram justificadas como necessárias para a recuperação do emprego. Assim como no caso brasileiro, as iniciativas institucionais tiveram por objetivo flexibilizar a legislação trabalhista, especialmente no que tange à contratação da mão-de-obra e à jornada de trabalho.

Dentre as inovações legislativas neste campo, as referidas autoras destacam: i) Lei “Auroux 1982”, que estabeleceu a possibilidade de negociação por empresa da jornada de trabalho; ii) a Lei de 12 de novembro de 1996, que introduziu o dispositivo de negociação atípica, possibilitando o estabelecimento de acordos assinados na ausência de delegados sindicais; iii) Lei 2004-391 de 04 de maio de 2004, que estabelece a possibilidade de derrogação de um acordo por ramo, exceto aqueles que versam sobre quatro matérias definidas por lei: salário mínimo, financiamento da formação profissional e proteção social complementar; iv) Lei 2015-990 de 6 de agosto de 2015 (também chamada de Lei Macron), que autorizou a extensão do trabalho aos domingos, alterou o limite de tempo para caracterização do

¹⁴ Disponível em: <https://g1.globo.com/bahia/noticia/no-1-dia-de-vigencia-da-reforma-trabalhista-juiz-na-bahia-condena-funcionario-a-pagar-r-85-mil-por-suposta-conduta-de-ma-fe.ghtml> Acesso em 29/11/2017, 21h25 min.

trabalho noturno, mudou as regras de indenização em caso de demissão, dentre outras medidas. (Eyroud e Fretel, 2016).

Acrescentamos a esta lista apresentada pelas autoras, as inovações legislativas mais recentes resultantes da reforma trabalhista de 2016 (do presidente François Hollande, conhecida como Lei El Khomri) e 2017 (do atual presidente Emmanuel Macron). Neste artigo, face à impossibilidade de analisar a totalidade das reformas do código do trabalho francês, o foco recairá sobre as mudanças promovidas pelas reformas trabalhistas de 2016 e 2017 em três aspectos das relações de trabalho: jornada de trabalho, flexibilidade das dispensas/demissões e negociação coletiva.

Preliminarmente, é necessário destacar que as recentes reformas trabalhistas da França se enquadram em um conjunto de medidas de austeridades recomendadas aos países da Zona do Euro pela Troika (Banco Central Europeu, Comissão Europeia e Fundo Monetário Internacional) como resposta à crise de 2008. Conforme Schömann (2015), embora alguns países tenham adotado tais medidas antes mesmo da crise de 2008¹⁵, a partir da crise a Comissão Europeia estabeleceu a “modernização” da legislação trabalhista dos países membros como medida prioritária, pois, na visão da referida Comissão, a retomada do crescimento de maneira durável, à elevação do nível de emprego e a redução da pobreza dependiam da flexibilização da legislação do trabalho. Dentre os países da União Europeia, a França foi um dos últimos a adotar a reforma do código de trabalho nos termos propostos pela Troika.

O projeto de Lei El Khomri tem sua origem relacionada a dois relatórios, quais sejam: o relatório Combrexelle¹⁶ de setembro de 2015 e o relatório Badinter de janeiro de 2016¹⁷. O primeiro relatório encaminhado ao Manuel Valls - primeiro ministro socialista de François Hollande - preconizava a necessidade de refundação do direito do trabalho visando aumentar sua eficácia e o campo da negociação coletiva nas relações de trabalho. O segundo relatório - redigido por um comitê presidido por Robert Badinter - também defendia uma ampla reforma do código do trabalho visando sua simplificação.

¹⁵ A Alemanha realizou a reforma da legislação do trabalho em 2003, por exemplo.

¹⁶ O relatório recebeu o nome do seu autor, qual seja: Jean-Denis Combrexelle e encontra-se disponível em: http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs_rapport_missionjdc_o8092015.pdf.

¹⁷ Para maior aprofundamento, consultar o relatório que encontra-se disponível em: <https://www.humanite.fr/sites/default/files/conclusions-de-la-mission-de-robert-badinter-sur-les-principes-essentiels-du-droit-du-travail-.pdf>.

Registra-se que o segundo relatório retoma as idéias defendidas por Badinter em um livro publicado em 2015, em co-autoria Antonio Lyon-Caen. Nesta publicação, os autores argumentam que o código de trabalho francês era extremamente complexo e necessitava ser reformulado com intuito de oferecer aos empregadores e trabalhadores modelos de contratos informatizados, claros e de fácil compreensão, tal como aborda Espina (2016). Assim, os referidos juristas propuseram que o código do trabalho francês fosse organizado em três níveis de direito, quais sejam: 1) Princípios fundamentais do direito do trabalho que deveriam ser respeitados por todos, tais como: garantia dos direitos fundamentais dentro das empresas, respeito à dignidade da pessoa, etc. 2) direitos que poderiam ser objeto de negociação coletiva por ramo ou por empresa; 3) definição das disposições aplicáveis em casos da não existência de acordos. (ESPINA, 2016; WILLEMEZ, 2017).

Baseado nos relatórios Combrexelle e Badinter, em 17 de fevereiro de 2016, o projeto de lei do trabalho é publicado e defendido pela ministra do Trabalho, Emprego, da Formação Social e do Dialogo Social, Myriam El Khomri (WILLEMEZ, 2017). Segundo Willemetz (2017), após a publicação do projeto, assistiu-se a uma onda gigante de protestos e greves organizados pelo movimento sindical e estudantes. De outra parte, a entidade Movimento das Empresas da França (MEDEF), principal associação patronal da França, que vinha desde 1999 produzindo documentos e pressionado governos a realizar uma reforma do código de trabalho, com intuito de estabelecer a prevalência da negociação, deu amplo apoio à reforma proposta pelo governo socialista de François Hollande.

Em função da magnitude da reação dos trabalhadores e dos estudantes, uma nova versão do projeto foi apresentada em abril de 2016¹⁸, na qual se retirou alguns artigos do projeto original. Este recuo por parte do Governo não foi suficiente para neutralizar as resistências ao projeto, que continuaram crescendo por meio da realização dos protestos tradicionais e greves semanais organizados principalmente pela Confederação Gera do Trabalho (CGT) e Força Obreira (FO), bem como dos atos promovidos pelo movimento "*nuît debout*"¹⁹.

A lei do trabalho (El Komri) também encontrou resistências no Congresso, inclusive entre os deputados e senadores do partido socialista. Por conta disto, o primeiro ministro

¹⁸ As principais alterações da nova versão em relação ao projeto original dizem respeito ao alcance da prevalência da negociação sobre a legislação.

¹⁹ O *nuît debout* é um movimento que consistiu na ocupação de praças públicas na França (principalmente, em Paris) para protestar contra a reforma trabalhista proposta pelo Governo de Hollande.

Manuel Valls faz uso do artigo 49 da Constituição, que permite evitar o voto parlamentar ao invocar a responsabilidade do governo. Desse modo, em agosto de 2016, a lei 2016-1088 relativa ao trabalho, a modernização do diálogo social e a segurança das trajetórias profissionais é promulgada.

De acordo com Willemetz (2017), durante a campanha eleitoral para presidência da república, Emmanuel Macron apresentou em seu programa de governo as diretrizes de uma nova reforma do código de trabalho na França, cujo epicentro era ampliar o espaço da negociação por empresa. Findada a eleição, em agosto de 2017, o então presidente Macron prioriza a reforma do código do trabalho e inova em relação ao governo anterior: ao invés de apresentar um projeto de lei ao parlamento, Macron decidiu fazer a reforma por meio de *Ordonnances* (um instrumento similar a Medida Provisória no Brasil).

Logo após o anúncio da utilização de cinco *ordonnances* para realização da reforma trabalhista, teve início uma série de protestos e greves, tal como analisa Willemetz (2017). Todavia, apesar da reação, seguindo o rito legal, em 22 de setembro de 2017, as *ordonnances* foram assinadas pelo presidente Macron. E em 28 de novembro de 2017, as *ordonnances* de Macron foram aprovadas pelo parlamento francês, ganhando força de lei.

Conforme Willemetz (2017), a reforma trabalhista de Macron reforçou e ampliou as possibilidades de uso dos dispositivos presentes na lei El khomri, principalmente no que diz respeito à ampliação das possibilidades do negociado prevalecer sobre o legislado. Destacamos que no caso da reforma de 2016, a prevalência da negociação sobre a legislação ficou restrita à jornada de trabalho. Esta foi uma das principais críticas de Macron à reforma El Khomri. O atual presidente da França defendia que era preciso ir mais longe e ampliar o espaço da negociação (inclusive, instituindo a negociação sem intermediação do sindicato no caso das pequenas empresas). Com efeito, a reforma trabalhista de 2017 estabeleceu em vários domínios a prevalência do acordo de empresa e/ou de ramo (ou setor) sobre a lei, conforme abordaremos adiante.

A lei El Khomri estabeleceu a possibilidade de através de um acordo de empresa se ampliar a jornada de trabalho semanal. Registramos que na França, a jornada legal de trabalho é de 35 horas em todos os setores da atividade econômica, o que passa disto deve ser considerado horas suplementares. Levando em conta as horas suplementares, a Lei El Khomri (no seu artigo 3121-35) define que o tempo máximo da jornada semanal é de 48 horas e em casos excepcionais pode chegar a 60 horas semanais (neste último caso é necessária

a autorização da inspeção do trabalho). O artigo L. 3121-36 define que quando a jornada semanal for calculada em um período de 12 semanas consecutivas, o tempo desta não pode ultrapassar em média 44 horas por semana ou 46 horas/semana quando previsto em acordo por empresa ou convenção coletiva. Chama atenção o fato de que as horas suplementares podem ser negociadas via um acordo de empresa, antes este procedimento só poderia ser feito por meio do acordo de ramo (ou setor de atividade).

Ainda sobre as horas suplementares (ou extras), a lei El Khomri (2016) definiu que a lei prevê um aumento de 25% nas 8 primeiras horas e 50% depois deste período (L 3121-22). Contudo, existe a possibilidade de derrogar esta regra mediante acordo por empresa ou convenção coletiva, desde que respeitado o piso de 10% de acréscimo à hora extra trabalhada. Segundo Arfi-ElKaïm (2016), os acordos de empresa, em geral, são menos favoráveis para os trabalhadores do que os acordos coletivos de ramo.

Se no caso da Lei El Khomri, a primazia do acordo de empresa ou acordo coletivo de ramo se restringiu à questão do tempo do trabalho, as *ordonnances* ampliam esta possibilidade para outros temas, conforme mencionado anteriormente. Sobre esta questão, destacamos o fato das *ordonnances* estabelecerem que por meio do acordo coletivo (de ramo ou setor de atividade) um contrato temporário pode ter até cinco anos. Definiu, também, que a instituição de um contrato de tempo indeterminado (CDI) e o período de experiência podem ser negociados através de acordo coletivo de ramo (ou setor de atividade). As *ordonnances* instituíram que os benefícios e prêmios (tais como: antiguidade, licenças, 13 º, saída para aposentadoria, etc.) serão objeto de negociação por acordo de empresa.

Sobre este aspecto, ressaltamos as críticas feitas por juristas e acadêmicos de que as reformas trabalhistas de 2016 e de 2017 (principalmente) fazem uma completa inversão da hierarquia das normas, já que no passado um acordo coletivo (seja ele de ramo ou de empresa) deveria garantir no mínimo o que está previsto na lei. Ou seja, um acordo coletivo não podia ser menos favorável para o trabalhador do que a lei. Ficava, portanto, resguardo o princípio da norma mais favorável. Após as referidas reformas, um acordo de empresa pode prevalecer sobre o acordo coletivo de ramo e a lei, mesmo que este acordo de empresa seja menos favorável ao trabalhador.

A reforma trabalhista de Macron estabeleceu também a possibilidade de negociação direta com os trabalhadores, sem a presença de delegados sindicais, em empresas com até 11 funcionários (artigo 2232-21 do Código do trabalho) para todos os temas passíveis

de negociação (tais como: remuneração, prêmios, igualdade profissional entre homens e mulheres, etc.). Este tipo de negociação deve ser feito por meio de referendo (chamado de referendo de empresa) e para ser validada a proposta patronal deve obter a maioria de 2/3 dos votos. Este modo de negociação também é possível no caso das empresas com 11 a 20 trabalhadores que não tenham Comitê Social e Econômico (CSE)²⁰ ou delegado sindical, conforme o artigo 2232-23 do Código do trabalho francês.

Conforme o artigo 2232-23-1, no caso das empresas de 10 a menos de 50 trabalhadores, na ausência de delegado sindical ou do conselho de empresa, os acordos de empresa podem ser negociados de duas maneiras: i) por um ou mais funcionários eleitos por um ou mais sindicatos representativos no ramo; ii) um ou mais membros do Comitê Social e Econômico (CSE). Para serem validados, estes acordos devem ser concluídos com um ou mais membros do referido comitê ou então devem assinados pelos representantes que obtiveram mais votos nas últimas eleições profissionais.

O referendo de empresa foi duramente criticado por diversos autores (MORIN, 2017; WILLEMEZ, 2017). Segundo Morin (2017), os dispositivos que instituem a possibilidade de negociação direta com os trabalhadores sem a intermediação dos sindicatos resultam da perversão da noção de acordo coletivo e do sentido de participação presentes no preâmbulo da Constituição francesa e na Convenção 98 da OIT (da qual a França é signatária). Nas palavras da autora:

Segundo a alínea 8 do preâmbulo da Constituição, todo assalariado participa **por intermédio de seus delegados** da determinação coletiva das condições de trabalho. Para negociar coletivamente, é necessário delegados (eleitos ou sindicais). (MORIN, 2017, p. 591).

Ainda segundo a mesma autora, este mesmo sentido de negociação coletiva está presente na Convenção 98 da OIT. Deste modo, na referida Convenção, a negociação coletiva prevê a existência de um lado de um empregador (ou um grupo de empregadores) e de outro, uma ou várias entidades representativas dos trabalhadores. A negociação direta entre empregador e empregados além de ignorar as organizações sindicais existentes, institui uma espécie de negociação unilateral por meio da qual a proposta patronal dificilmente será

²⁰ O Comitê Social e Econômico (CSE) foi instituído pelas ordonnances e visa substituir todas as instituições representativas eleitas pelos trabalhadores de uma empresa. Deste modo, até janeiro de 2020, o CSE deve substituir as seguintes instâncias existentes atualmente numa empresa com pelo menos 11 empregados: o delegado de pessoal (DP), o comitê de empresa (CE) e o comitê de higiene, segurança e condições de trabalho (CHSCT).

rejeitada pelos trabalhadores (agora mais fragilizados, já que devem manifestar diretamente sobre a proposta por meio do voto, sem intermédio dos sindicatos).

Conforme Willemez (2017), as mudanças em nome da ampliação do diálogo social resultam de um radical “processo de desestatização do direito do trabalho” (p. 190). Em nosso ver, este processo está fundamentado na ampliação da lógica do direito privado como condição de desenvolvimento da “razão neoliberal”, resultando na desconstrução do estatuto do assalariado e a tentativa de estabelecimento do trabalhador-empresendedor. Sob tal enfoque, o trabalhador-empresendedor deve ter assegurado no ambiente de trabalho apenas um conjunto de direitos individuais fundamentais básicos e os demais direitos devem resultar do processo de negociação com o empresário. Não é sem razão que o capítulo inicial da Lei El Khomri estabelece uma série de direitos individuais fundamentais, tais como: respeito à dignidade da pessoa, garantia de não discriminação em função do credo religioso, da condição de gênero, etc.

Em relação à ruptura do contrato de trabalho, as duas últimas reformas trabalhistas ampliam de forma considerável as possibilidades de demissão por motivo econômico. Deste modo, por meio da Lei El Khomri ficou estabelecido que uma empresa - em caso de dificuldade econômica (comprovada pela diminuição dos pedidos e dos números dos seus negócios em relação ao ano anterior) - pode demitir seus funcionários. A lei prevê, também, que no caso de empresas com menos de onze trabalhadores, uma queda em relação ao último semestre (e não ano) é o suficiente para que a empresa possa utilizar o dispositivo da demissão por motivo econômico. A lei El Khomri autoriza, ainda, a demissão por motivo econômico em caso de mudanças organizacionais necessárias para garantir a competitividade das empresas.

No tocante às demissões por motivos econômicos, a reforma conduzida pelo atual presidente, Emmanuel Macron, vai mais longe no sentido de garantir às empresas maior liberdade/flexibilidade para dispensa dos trabalhadores, uma vez que autorizam que a assinatura de um acordo por empresa pode instituir um plano de demissão voluntária, também chamado de ruptura convencional coletiva. Institui, ainda, a possibilidade de demissão em casos de recusa por parte do trabalhador da modificação do seu contrato de trabalho.

No que concerne à demissão por justa causa, as mudanças introduzidas pelas *ordonnances* são ainda mais radicais, conforme avalia Willemez (2017). Primeiramente, fica estabelecido um teto para as sanções pecuniárias impostas pela Justiça em caso de não comprovação da causa da demissão (ou seja, caso a demissão seja considerada abusiva pela

Justiça). Institui-se, também que o recurso à Justiça contra demissão abusiva foi limitado em um ano (anteriormente eram de dois anos). E por fim, o empregador não é mais obrigado a comprovar os motivos da demissão, conforme previa o código de trabalho antes da reforma de 2017. Em síntese, neste campo, amplia-se consideravelmente a possibilidade do empregador de ajustar o quadro de funcionários em função da maior ou menor demanda por produção.

Considerações Finais

Inseridas num contexto geral de medidas neoliberais, as reformas trabalhistas no Brasil e na França pautam-se numa suposta imperatividade do mercado, que justificaria o sacrifício dos direitos fundamentais trabalhistas. Assentam-se na falsa premissa de que o barateamento dos custos trabalhistas e a consequente precarização das relações de trabalho geraria mais empregos²¹.

Num momento de crise econômica nos dois países, as medidas flexibilizadoras e negociais implicam na retirada de direitos, historicamente conquistados, pelas organizações sindicais, que tendem a se fragilizar ainda mais, no caso brasileiro isso poderá ocorrer em função da fragmentação das categorias pela terceirização, da perda imediata de sua fonte de financiamento e da criação de instâncias de representação alternativas aos sindicatos e na França, pelo estabelecimento de negociação sem participação dos sindicatos nas pequenas empresas e em alguns casos em empresas com até 50 empregados.

As reformas trabalhistas no Brasil e na França tiveram como eixo central o estabelecimento do negociado sobre o legislado e, conforme demonstramos, esse fato gerou um debate sobre a inversão da hierarquia das normas, uma vez que no passado a negociação coletiva deveria garantir no mínimo o que estava previsto na lei. Após as referidas reformas, um acordo no âmbito de uma empresa pode prevalecer sobre uma convenção coletiva (acordo de ramo/categoria profissional) e sobre a lei, mesmo que este acordo de empresa seja menos favorável ao trabalhador.

Desta forma, as reformas trabalhistas são indicadoras da nova política de Estado que de um lado promove a desconstrução de um sistema de proteção social e de outra parte, estimula a instituição de normas legais e de conduta que incentivam a concorrência e transfere para os trabalhadores os riscos inerentes ao trabalho. Como observam Dardot e Laval:

²¹ Estudos da OIT infirmam diretamente essa premissa (OIT, 2015).

A corrosão progressiva dos direitos ligados ao status de trabalhador, a insegurança instalada pouco a pouco em todos os assalariados pelas “novas formas de emprego” precárias, provisórias e temporárias, as facilidades cada vez maiores para demitir e a diminuição do poder de compra até o empobrecimento de frações inteiras das classes populares são elementos que produziram um aumento considerável do grau de dependência dos trabalhadores em relação aos empregadores. Foi esse contexto de medo social que facilitou a implementação da neogestão nas empresas. Nesse sentido a “naturalização” do risco no discurso neoliberal e a exposição cada vez mais direta dos assalariados às flutuações do mercado, pela diminuição das proteções e solidariedades coletivas, são apenas duas faces da mesma moeda (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 329).

Importante notar que a implementação da chamada “Reforma trabalhista” no Brasil não se apresenta como processo perfeito e acabado, uma vez que a sua interpretação e mediação necessariamente passarão pelo crivo da atuação jurisdicional²² e das lutas sociais. Desse modo, no caso brasileiro, verifica-se a existência de divergência de entendimentos entre magistrados a respeito da interpretação e do próprio marco temporal da aplicação da norma, revelando que a normatização, ao revés do que prometido, produziu caos e insegurança jurídica²³. Por outro lado, a despeito da fragilidade da condução do movimento sindical brasileiro em relação ao processo de tramitação da reforma, a sua entrada em vigor tem gerado reações espontâneas entre os trabalhadores, marcadas por perspectivas de resistência²⁴.

A atuação do movimento sindical, ressalvadas as chamadas de greve geral nos dias 28 de abril e 30 de junho de 2017, que não obtiveram a adesão massiva dos trabalhadores (notadamente a segunda greve, em que o investimento das instituições sindicais foi mais tímido) tampouco foram capazes de intimidar as representações burguesas hoje predominantes no

²² Nesse sentido, a realização, nos dias 9 e 10 de outubro de 2017, da II Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho, promovida pela Associação Nacional dos Magistrados Trabalhistas – ANAMATRA, no sentido de discutir teses sobretudo quanto à constitucionalidade da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017).

²³ Notícias divergentes pululam na mídia a respeito da aplicação da reforma trabalhista: enquanto uma juíza do TRT de São Paulo extinguiu em um dia mais de 70 processos, aplicando retroativamente a parte processual da reforma trabalhista, um juiz na Bahia assentou a tese de que a reforma não se aplica aos processos já instruídos na data da entrada em vigor da Lei nº 13.467/2017. Consultar: <http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI270132,81042-JTBA+Reforma+trabalhista+nao+se+aplica+a+processos+ja+instruidos> e <https://jota.info/trabalho/sp-juiza-extingue-acoes-anteriores-a-reforma-trabalhista-22112017> Acesso em 29/11/2017, 21h44min. Por outro lado, há juízes afastando a aplicação da norma em razão de sua incompatibilidade com a Constituição, como um juiz do estado de São Paulo, que reverteu dispensa coletiva não procedida de negociação coletiva. Consultar: <http://www.gazetadopovo.com.br/justica/juiz-nao-aplica-reforma-trabalhista-e-reverte-demissao-em-massa-7cmtpjzot41cvaoepv61gdow7> Acesso em 29/11/2017, 21h47min.

²⁴ Consultar: The Intercept Brasil, 17/11/2017. “*Supermercado Mundial, o menor direito trabalhista total*”. Disponível em: <https://theintercept.com/2017/11/17/mundial-greve-direitos-trabalhistas/>. Acesso em 22/11/2017, 13h22min; e Esquerda Diário, 25/11/2017. “*Empresa de telemarketing que pagar R\$ 720 e trabalhadores protestam em Salvador*”. Disponível em: <http://www.esquerdadiario.com.br/Empresa-de-Telemarketing-quer-pagar-R-720-e-trabalhadores-protestam-em-Salvador> Acesso em 29/11/2017, 21h50.

Congresso Nacional, resvalou em grande medida numa tentativa de negociação com o próprio governo para a edição de uma Medida Provisória, posterior à aprovação da lei da Reforma, que supostamente corrigiria os “excessos”, em especial a questão da contribuição sindical. A Medida Provisória nº 808/2017, publicada em 14/11/2017, ficou longe de sanar excessos ou de resolver o problema da contribuição sindical, agravando, em verdade, alguns pontos do texto da reforma. Nesse cenário, o movimento sindical brasileiro, debilitado pela perda de sua fonte de financiamento e sensivelmente distanciado de suas bases trabalhadoras, retoma fôlego para tentar fazer frente à vindoura reforma previdenciária.

No caso francês, conforme demonstra Willemetz (2017), embora os presidentes Hollande e Macron tenham logrado êxito na aprovação das reformas, houveram (e ainda há) resistências no meio sindical, jurídico e acadêmico. No âmbito sindical, segundo Landré (2017), o site *cestlagreve.fr* (que informa em tempo real todas as greves realizadas na França) registrou em 2016, 801 greves, sendo 110 greves nacionais. Dentre as greves nacionais realizadas, 13 foram greves gerais contra o projeto de Lei El Khomri. Já em 2017, verificamos a realização de 4 greves nacionais contra as *ordonnances* de Macron. Por fim, Willemetz (2017) indica a formação de um grupo que reúne acadêmicos, jurídicos e sindicalistas, que tem promovido debates e outras ações contra o caráter liberalizante das reformas trabalhistas de Macron. Nesta mesma perspectiva, acadêmicos renomados como Alain Supiot e Emmanuel Dockès têm defendido posições públicas em favor do caráter protetor do direito do trabalho, tal como aborda Willemetz (2017).

Em suma, constatamos que as reformas trabalhistas no Brasil e na França têm como objetivo uma reestruturação das relações de trabalho e desconstrução do sistema de direitos sociais. A racionalidade neoliberal vislumbra no desmonte do direito do trabalho um dos caminhos para pavimentar um sistema da relação entre capital e trabalho pautado pelo mercado e pela lógica individualizante e negocial. Nesse cenário, não parece difícil projetar que, considerado o processo desigual das forças envolvidas nas relações de trabalho e o contexto de desorganização coletiva dos trabalhadores, as reformas tendem a proporcionar o aumento da precarização social do trabalho e a perda de direitos.

Referências

ARFI-ELKAÏM, Dahlia. **Les principaux changements en droit du travail à compter du 1er janvier 2017**. Disponível em: < <https://www.jdbavocats.com/actualite-droit-social/206-les-principaux-changements-en-droit-du-travail-a-compter-du-1er-janvier-2017.html> > . Acesso em: 17/11/2017.

BARRETO, T. da R. **Trabalhadores informais e desempregados: a precarização como homogeneização “*sui generis*” na formação dos “sem emprego”**. Salvador: UFBA, 2005, 270p. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Tradução de Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil 1988**. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br> > . Acesso em: 30/07/2009.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELGADO, Gabriela Neves; AMORIM, Helder. **Os limites constitucionais da terceirização**. São Paulo: LTr, 2014.

DIEESE. Balanço das negociações dos reajustes salariais do 1º semestre de 2016. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/balancodosreajustes/2016/estPesq81balancoReajustes1semestre2016.pdf>. Acesso em 20/11/2016, 15h30.

DRUCK, G. Globalização, reestruturação produtiva e movimento sindical. **Caderno CRH**, Salvador, n. 24/25, p. 21-40, jan./dez. 1996. <www.cadernocrh.ufba.br>.

DRUCK, G. **Terceirização: (des)fordizando a fábrica** – um estudo do complexo petroquímico de Camaçari. Campinas: Boitempo, 1999.

DRUCK, G. Precarização social do trabalho. In: IVO, A. B. L. (Coord). **Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas**. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: Fapesb, 2013, p. 373-380.

DRUCK, G. Precarização social do trabalho. In: IVO, A. B. L. (Coord). **Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 81 problemáticas contemporâneas**. São Paulo: Annablume; Brasília: CNPq; Salvador: Fapesb, 2013, p. 373-380.

DRUCK, G; FRANCO, T. **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2007.

DUTRA, Renata Queiroz. **Entre a normatização estatal e a negociação coletiva:** os desafios da proteção social ao trabalho. *Revista do Tribunal Superior do Trabalho*, v. 82, p. 272-301, 2017.

ESPINA, Álvaro. La reforma de la ley de trabajo en Francia: un caso de estudio. **Boletín económico de ICE**, Información Comercial Española, ISSN 0214-8307, Nº 3076 (Del 1 al 30 de Junio 2016), 2016, págs. 15-36. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5767334>>. Acesso em: 01/08/2017.

EYDOUX, Anne; FRETTEL, Anne. **Réformes Du marche du travail** - Des reformes contre l'emploi, jan. 2016. Disponível em: <<http://www.atterres.org>>. Acesso em: 10/7/2016.

FILGUEIRAS, Vitor; CAVALCANTE, Sávio. Terceirização: um problema conceitual e político. **Le Monde Diplomatique Brasil**, p. 26 - 27, 05 jan. 2015.

GALVÃO, Andréia. **Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil**. Campinas, 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HIRATA, H; PRÉTECEILLE, E. Trabalho, exclusão e precarização socioeconômica: o debate das ciências sociais na França. **Caderno CRH**, Salvador, n. 37, p. 47-80, jul./dez. 2002.

LANDRÉ, Marc. Malgré la loi travail, les Français ont moins fait grève en 2016. Paris, **Le Figaro**, 18/01/2017. Disponível em: < <http://www.lefigaro.fr/social/2017/01/18/20011-20170118ARTFIG00018-malgre-la-loi-travail-les-francais-ont-moins-fait greve-en-2016.php>>. Acesso em: 07/07/2017.

LOURENÇO FILHO, Ricardo. **Liberdade Sindical:** percursos e desafios na história constitucional brasileira. 1º. ed. São Paulo: LTr, 2011.

MORIN, Marie-Laure. Derrière «le pragmatisme» des ordonnances, la perversion des droits fondamentaux. Paris, **Droit ouvrier**, ISSN 0222-4194, nº. 831, 2017, p. 590-597.

OIT. **World employment and social outlook 2015:** The changing nature of jobs / International Labour Office. – Geneva: ILO, 2015.

SCHÖMANN, Isabelle. Réformes nationales du droit du travail en temps de crise : Bilan alarmant pour les droits fondamentaux et la démocratie en Europe. , *Revue Interventions économiques* [En ligne], 52 | 2015, mis en ligne le 01 mars 2015, consulté le 18 décembre 2017. Dispoínvel em: < <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2437>> . Acesso em: 17/06/2017.

SOUTO MAIOR, Jorge Luís. "A CLT é velha", publicado em 27/3/2017 no blog pessoal do autor. Disponível em: <http://www.jorgesoutomaiormaior.com/blog/i-a-clt-e-velha>. Acesso em 23/5/2017, 18h12.

WILLEMEZ, Laurent. **Le travail dans son droit**. Sociologie historique du droit du travail en France (1892-2017). Paris: L.G.D.J, 2017. (Collection: Contextes).

Abstract

In the context of a global rise of neoliberal rationality and the dismantling of rights and mechanisms of social security, this article aims to demonstrate how the labor reforms in Brazil and France are in accordance with this rationality, which intends to regulate working relations under the paradigm of private law and its commercial logic. This article is organized in three major parts: on the first, a discussion on neoliberalism and the deterioration of labor in Brazil and France will be made; on the second part, the recent changes in the Brazilian legislation will be analyzed, especially concerning the approval of the drafts bill which allows the outsourcing of core activities in the country (Law 13.429/2017), as well as Law 13.467/2017 (Labor Reform). Finally, the focus of the third part will be over the last two labor reforms implemented in 2016 and 2017 in France, allowing a reflection on the debate of the negotiated over the legislated, the flexibility of dismissals and on the limits of the working hours.

Keywords: Neoliberalism, Precariousness, Labor Law, Reforms, Brazil, France.

O CONTEXTO E AS MUDANÇAS NO SISTEMA DE RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL: MUDANÇA, RETROCESSO E DESAFIOS

Clemente Ganz Lúcio

Diretor técnico do DIEESE, clemente@dieese.org.br.

Informações do artigo

Recebido em 08/12/2017

Aceito em 26/12/2017

Resumo

O objetivo principal do artigo é discutir o contexto da implantação e as bases da reforma trabalhista no Brasil, bem como as consequências para os trabalhadores e o movimento sindical. O texto mostra também o resultado de mudanças nas relações e da legislação de trabalho em outros países, em especial França, Espanha e México, indicando que não há uma relação direta das reformas com a criação de emprego. Por fim, é feita uma reflexão sobre os vários desafios para a ação sindical e os trabalhadores, diante da nova realidade do país.

Palavras-chave: reforma trabalhista, movimento sindical, trabalhadores, direitos trabalhistas.

Introdução

A reforma trabalhista em curso no Brasil está em sintonia com outras reformas idênticas realizadas em mais de uma centena de países. É um projeto mundial das forças econômicas e políticas que organizam o sistema produtivo, a partir do capital financeiro - bancos, rentistas e investidores - e de uma economia que expande o setor de serviços. E, para isso, impõe a máxima flexibilidade da força de trabalho.

A grande diferença aqui, no Brasil, é que se depôs uma Presidenta eleita para se materializar um conjunto de reformas que oferecem ao capital, preferencialmente internacional, a oportunidade de ocupar o país e comprar suas riquezas naturais e produtivas a preços módicos. Nesse processo acelerado de entrega, os investidores internacionais foram claros nas condições: querem segurança jurídica dos ativos adquiridos, garantias de que o Estado não aumentará impostos e manterá o fluxo controlado e contínuo de remuneração da dívida pública; exigências que levam à reforma da previdência e à reforma trabalhista.

Vale lembrar uma declaração exemplar, de meados de 2016, de um representante da Janus Capital Group, gestora americana com quase US\$ 200 bilhões em fundos. Petrobras, Itaú Unibanco, Iochpe-Maxion, Suzano e Marfing fazem parte de sua carteira de investimentos no Brasil. Dan Raghoonundon, analista da empresa, concedeu entrevista ao jornal Valor (11/06/16) e, sobre a Petrobras, disparou: "realmente acredito que a companhia tem um valor

intrínseco e está barata relativamente a seus ativos. Existe muito potencial para a Petrobras para um investidor de longo prazo”.

Avançando sobre as escolhas do país, Dan Raghoonundon soltou: “O Brasil tem que decidir se pretende aceitar grandes quantidades de companhias estrangeiras controlando ativos-chave de infraestrutura. E, claro, essas companhias estrangeiras vão ter que ser compensadas pelo risco que vão tomar”.

As condições complementares e essenciais são por ele destacadas no início da entrevista: a estabilidade política de um novo governo que deve encaminhar as reformas necessárias para o objetivo proposto. E quais são elas? Dan com a palavra: “Vamos monitorar a aprovação de todas, como a da previdência e dos benefícios trabalhistas”.

A impressão é que os brasileiros não se dão conta de que o país é uma das maiores economias do planeta, com inigualável base natural, robusta estrutura produtiva e enorme mercado interno. É um grande negócio para o resto do mundo a venda de ativos e a transferência da soberania brasileira para empresas estrangeiras. Infelizmente a sociedade dá pouca atenção a esse processo, que se encontra em fase avançada de execução. Mas não é esse o foco deste artigo.

Aqui vamos analisar a reforma trabalhista no contexto das demais reformas no Brasil e no mundo, indicar os eixos estruturantes da reforma aqui realizada e apontar impactos e alternativas para a ação sindical e para os trabalhadores.

A nova loucura ocupa o mundo

Está em curso um movimento de profunda transformação no sistema produtivo e distributivo do capitalismo mundial, capitaneada pelo sistema financeiro, que fragmenta a produção e concentra renda e riqueza.

O setor de serviços expande a mercantilização de todas as atividades humanas e é parte estratégica da externalização de custos da produção industrial pela terceirização. Nessa dinâmica, **já é responsável por 60% a 80% da estrutura econômica dos países desenvolvidos e em desenvolvimento e por mais da metade dos empregos.**

Há investimentos vultosos de empresas e Estados no desenvolvimento tecnológico da base produtiva e, especialmente, de tecnologia para as áreas do setor de serviços e do comércio. A tecnologia atingirá em massa os empregos no mundo desenvolvido e em

desenvolvimento, e substituirá os postos de média e alta qualificação, diferentemente do que aconteceu na indústria, que desempregou, predominantemente, trabalhadores de média e baixa qualificação.

Novas ocupações surgirão para preencher espaços nos quais as máquinas ainda não terão capacidade de substituir os humanos. O que fará o mundo com a massa de milhões de desempregados estruturais?

Globalização, financeirização, serviços e tecnologia combinam uma demanda de altíssima flexibilidade para alocar e remunerar a força de trabalho. A reforma trabalhista promove as mudanças que viabilizam essa demanda.

A juventude que chega hoje ao mercado de trabalho tem, cada vez mais, maior nível de escolaridade e supera a formação das gerações anteriores. Mas são gerações que, ao contrário do que vimos na era industrial, terão renda e padrão de vida inferiores aos de seus pais. Trata-se de um fenômeno novo. Esses jovens têm se deparado com ocupações precárias, parciais e inseguras. A formação e a comunicação em rede em tempo real, associada a valores que estimulam a competição e o individualismo, lhes conferem outra visão da vida, das relações sociais, do emprego, da ocupação, do trabalho... há uma outra e desconhecida força de trabalho se formando. O que ela espera do futuro? Como será viver permanente e estruturalmente com empregos instáveis, precários e inseguros? Ninguém sabe exatamente.

Há a mercantilização das relações sociais em todas as esferas: tudo se transforma em mercadoria e serviços ofertados, consumidos e comprados pela massa salarial, que, no período anterior, expandia-se com mais empregos, crescimento dos salários e incorporação de novos mercados. As economias cresciam porque 3/4 dos lucros voltavam como investimentos promovidos pelas próprias empresas e os Estados mobilizavam partes dos impostos com o mesmo objetivo. Contudo, os salários pararam de crescer, os empregos sumiram, os lucros são distribuídos entre os acionistas e os Estados estão sendo conduzidos a reduzir-se a tamanho mínimo. De onde virá a demanda para ativar a confiança de investir e produzir? De onde virá a renda para consumir?

A expansão industrial construiu avanços econômicos com o aumento da renda média e avanços sociais na saúde, educação, serviços urbanos e seguridade social, que, no conjunto, conformam indicadores agregados que apontam resultados gerais impressionantes. Porém, esses mesmos resultados, quando observados por indicadores desagregados, revelam abissais desigualdades.

Há uma ruptura. Duas guerras e a Revolução Soviética produziram um acordo social no mundo capitalista, em especial, na Europa: uma economia de mercado capitalista, incentivada pela inovação e apoiada pelo investimento público, agregou valor e produziu riqueza (bens e serviços). Esse resultado foi repartido por meio de acordos sociais entre capital e trabalho, promovidos no espaço de sistemas de relações de trabalho composto por organizações sindicais fortes e representativas, que negociaram e definiram regras, critérios e meios de repartição no espaço da produção. A riqueza e a renda foram progressivamente tributadas para financiar investimentos e políticas sociais públicas universais promovidas pelos Estados nacionais. Esse acordo visava criar relações de coesão social e de pacificação de conflitos em um mundo que conhecera, com a bomba atômica na 2ª Grande Guerra, a capacidade real de se pôr fim à vida no planeta.

Na década de 70, outro movimento ganhou dinâmica e força, articulando-se em reação ao pacto distributivista socialdemocrata. Desde então, o poder da riqueza articula a força social – política, eleitoral, midiática – para confrontar o acordo social produtivista e distributivista construído nos limites do espaço de um capitalismo regulado. A busca do máximo retorno no menor prazo alterou a lógica do desenvolvimento econômico orientado pelo investimento na ampliação da capacidade produtiva, expansão do mercado interno de consumo de massa, crescimento da produtividade, dos empregos e da renda média da sociedade. A ordem neoliberal ganhava forma.

O sistema financeiro ampliou, cada vez mais, o controle do sistema produtivo, redefiniu objetivos e metas, moldou a política econômica e a soberania dos Estados nacionais e adotou a desregulamentação como parte fundamental dessa estratégia. A crise de 2008 foi o ápice dessa trajetória e impôs às sociedades os efeitos e custos econômicos desse processo. Imaginou-se, então, que essa ordem neoliberal seria acuada para que as sociedades, com seus governos e o setor produtivo, recolocassem a regulação orientada para um setor financeiro de suporte ao desenvolvimento produtivo. Ledo engano. O que fazem, desde então, é ampliar a captura da soberania das nações, submetendo os custos do ajuste às sociedades, ampliando a globalização da economia e seus ganhos, redefinindo a divisão internacional do trabalho e submetendo, cada vez mais, Estados e nações aos seus objetivos.

O capitalista agora se torna um sujeito oculto, representado por prepostos que se integram aos ganhos e invadem as instituições e o Estado de um país. Um complexo processo econômico, social, político e cultural aprofunda e expande a acumulação de riquezas em

escala global, acirrando a concorrência entre as empresas, por meio da combinação entre flexibilidade para alocar a força de trabalho e tecnologia.

O sistema produtivo subordina-se à **lógica da** acumulação da riqueza financeira e rentista. Os ganhos daqueles que vivem exclusivamente de renda oriunda dos patrimônios se sobrepõem à **estratégia de investimento** das empresas, orientando a alocação das plantas empresariais e combinando fatores como posicionamento físico, menor custo e altos investimentos em tecnologia, com o objetivo de reduzir, ao máximo, o trabalho humano.

As corporações engendram força política para enquadrar os Estados e governos e obter reformas institucionais que reduzam impostos; impõem garantias de que o direito privado não será ameaçado por formas coletivas de deliberação e pelo voto universal; asseguram o avanço da desregulamentação do sistema financeiro; protegem a transmissão de heranças e a valorização de patrimônios; simplificam as restrições para a apropriação privada da riqueza natural (minério, terra, água, floresta, etc.); acalentam a **privatização** de empresas estatais e louvam a aquisição e fusão de empresas; protegem o fluxo de pagamento das rendas oriundas das dívidas **públicas**.

O desenvolvimento, que resulta da relação entre o Estado e os sistemas produtivos industriais nacionais motivadores de capacidade manufatureira, e se constitui pelo emprego e os salários, os mercados internos de consumo de massa - perde encanto econômico e político. O Estado regulador da distribuição do produto social, que visa minimizar a desigualdade e gerar coesão social, está em desuso. O comando agora é do sistema financeiro e se realiza pela ampliação da centralização da propriedade e pela reorganização da estrutura produtiva.

Esse grande movimento é operado por uma coalizão neoliberal entre os agentes do sistema financeiro; corporações multinacionais; oligarquias políticas e burocráticas; organismos econômicos internacionais; e burocracias dos Estados nacionais, que manejam novos arranjos produtivos e distributivos. Ao concentrarem a riqueza e alterarem o sistema produtivo, esses agentes fomentam a exclusão, geram e ampliam desigualdades e retiram a capacidade institucional da sociedade para promover compromissos coletivos ou criar compensações e contrapartidas, estimulando a regressão do padrão civilizatório até aqui alcançado.

O pacto social do pós-guerra assegurava a regulação da organização capitalista da produção por meio de legislação laboral protetiva e do sistema de relações de trabalho que incentiva a negociação dos salários, das condições de trabalho e das contratações e demissões.

Além disso, garantia impostos progressivos para o financiamento de políticas universais em democracias baseadas na liberdade dos indivíduos, que promoviam o bem coletivo. Esse processo **está sendo gradativamente rompido, de maneira mais acentuada** após a crise de 2008. No Brasil, o rompimento se expressa com o ataque aos fundamentos constitucionais do Estado social de 1988 e às transformações sociais promovidas desde então. A elite declara um retumbante basta a essas garantias!

O cartel financeiro impulsiona a riqueza financeira, que se movimenta e submete a sociedade **à sua lógica de acumulação**, segundo a qual o mundo deve estar “livre” das amarras da regulação social e política.

Nesse jogo, as instituições são desqualificadas, porque impedem a “livre concorrência das forças do mercado” e a “perfeita interação da meritocracia”. Investe-se contra as instituições, produto político do processo civilizatório, criadas a partir de acordos sociais que afirmam interesses gerais da nação e promovem a igualdade e a liberdade por meio de normas e regras operadas pelo Estado, instância capaz de regular e coordenar as relações sociais, econômicas e políticas. As instituições democráticas tentam, em cada contexto histórico e nacional, limitar e impedir, a partir do interesse geral da sociedade, aquilo que a ambição e a desenfreada busca pelo lucro promovem: a desigualdade, a exacerbação dos conflitos, a submissão de pessoas e povos, a coerção da vontade coletiva e da liberdade.

Após a crise financeira de 2008, essa **coalizão neoliberal construiu** uma estratégia para impedir a resposta regulatória proveniente da indignação mundial contra a loucura rentista. Os Estados pagaram a conta, com impostos sobre toda a sociedade, aumentaram as **dívidas públicas**, que **serão** pagas por todos, e promoveram amplos cortes de direitos sociais e trabalhistas. A recessão e o desemprego, oriundos da crise e das medidas engendradas de ajuste fiscal, criaram o ambiente favorável para virar o jogo institucional e regulatório.

Reforma trabalhista no mundo¹

As reestruturações institucionais avançam nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, sendo uma delas a reforma da legislação e do sistema de relações de trabalho. Nos países desenvolvidos, o objetivo **é** reduzir o custo do trabalho; criar a máxima flexibilidade de alocação da mão de obra, com as mais diversas formas de contrato e ajustes

¹ Esse item do artigo contou com a colaboração de Paulo Jager, economista do DIEESE.

da jornada; reduzir ao máximo a rigidez para demitir e minimizar os custos de demissão sem acumular passivos trabalhistas; restringir ao limite mínimo as negociações e inibir contratos ou convenções gerais em favor de acordos locais realizados com representações laborais controladas; e quebrar os sindicatos.

As reformas das instituições dos sistemas de relações de trabalho e da legislação trabalhista foram realizadas por mais de uma centena de países depois da crise internacional. A OIT (Organização Internacional do Trabalho) publicou um estudo (*Drivers and effects of labour market reforms: Evidence from a novel policy compendium*), produzido pelos pesquisadores Dragos Adascalietti e Clemente Pignatti Morano, sobre reformas legislativas laborais e de mercado de trabalho em 110 países promovidas no período de 2008 a 2014. A pesquisa atualiza investigações anteriores e utiliza, para a análise, informações de estudos do FMI (Fundo Monetário Internacional), Banco Mundial e da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico)².

Em grande parte dos projetos de reforma implementados, duas dimensões são atingidas com maior ou menor intensidade: mercado de trabalho e negociação coletiva. Nos países desenvolvidos, predominam iniciativas para reformar a legislação que regulamenta o mercado de trabalho no que se refere aos contratos permanentes. Já nos países em desenvolvimento, a ênfase é maior em reformas das instituições relativas à negociação coletiva. Os autores concluíram que a maioria das remodelagens rebaixou o nível de regulamentação existente e teve caráter definitivo.

Os dados trabalhados pelos autores mostram 642 mudanças na legislação, em 110 países, entre 2008 e 2014. As reformas atingem seu pico, em número, até 2012, na primeira fase da crise, e decrescem até 2014, quando voltam ao nível pré-crise. Para o conjunto dos países investigados, a maior parte das alterações (55%) teve o sentido de reduzir a proteção legal; foi implantada em bases permanentes (92%); e endereçada ao conjunto da população

² Fontes e metodologia do estudo: As principais fontes de informação são as bases de dados da OIT EPLex e NATLEX, as mais abrangentes sobre o assunto segundo os autores. O apanhado distingue as mudanças nas seguintes áreas (subdomínios) da legislação: contratos permanentes de trabalho; contratos temporários de trabalho; outras formas de emprego (teletrabalho, *dependente self-employees*); instituições da negociação coletiva; demissões coletivas; e jornada de trabalho. Assim, no caso de uma reforma abrangente, como a espanhola de 2012, os autores identificaram 18 alterações (segundo o subdomínio). A estas mudanças denominam, no estudo, “reforma”. Segundo os autores, esse procedimento pode levar a um número elevado de mudanças em determinado país sem, contudo, refletir a importância das mesmas. Para minimizar o problema, classificam todas as mudanças segundo três variáveis zero ou um (*dummies*): o sentido da intervenção (se aumenta ou diminui a legislação); a temporalidade da intervenção (se em bases permanentes ou temporárias); e se a sua cobertura / população alvo é parcial ou abrange toda a população.

(69%). Deve-se esclarecer, contudo, que o resultado referente ao sentido das reformas deve-se, basicamente, às medidas implementadas nos países desenvolvidos, maioria do painel analisado (70%) e nos quais prevaleceram regras para redução da proteção (66%). Nos países em desenvolvimento, ao contrário, predominou o reforço da proteção por intermédio da legislação. Em vários desses, a mudança legal centrou-se na criação de instituições para a negociação coletiva, como Angola, Camarões e Gabão ou no reforço aos direitos sindicais, como Bolívia e Colômbia.

Os resultados do estudo³ mostram que o desemprego tem um efeito positivo e estatisticamente significativo na probabilidade da adoção de reformas trabalhistas. Da mesma forma, países que estão implantando medidas de austeridade fiscal e com regime de câmbio fixo são mais propensos à sua implementação. Já as variáveis ano eleitoral, ideologia política do governo e PIB per capita não apresentam efeito expressivo na introdução das reformas.

Para a análise dos impactos de curto prazo das reformas, os autores utilizam as mudanças na taxa de desemprego como variável dependente e observam que as medidas adotadas para a regulação do mercado de trabalho não apresentaram efeito significativo sobre o desemprego, seja para o conjunto de países, seja para os subgrupos “desenvolvidos” e “em desenvolvimento”.

Ao se considerar o ciclo econômico em que as medidas são implantadas, o estudo revela que, no conjunto dos países analisados e no grupo “desenvolvidos”, há resultados negativos de curto prazo sobre o emprego quando as mudanças ocorrem em período de contração da economia; já em períodos de estagnação ou crescimento, não se observam impactos. Nos países em desenvolvimento, independentemente do ciclo econômico, não se verifica rebatimento sobre o emprego.

Em resumo, o estudo conclui que: (a) a aprovação de reformas está positivamente associada aos níveis e alterações das taxas de desemprego, indicando que resultados ruins no mercado de trabalho parecem levar ou facilitar os governos a promover reformas na legislação trabalhista; (b) países que passam por processos de consolidação fiscal, por meio da

³ Como variáveis explicativas, os autores utilizam: a) para o ambiente macroeconômico, a diferença entre a taxa de variação do PIB e sua taxa média de variação em 5 anos, centrada no ano corrente; b) para a situação fiscal, uma variável indicando se há ou não um processo de consolidação fiscal em curso; c) variável indicando a presença ou não de um regime de câmbio fixo (ou pertencimento a uma união monetária); d) PIB per capita como forma de captar as especificidades de cada país; e) duas variáveis, para captar a presença de ano eleitoral e ano pós eleitoral; f) uma variável para captar a orientação política do governo; g) outras variáveis menos relevantes.

adoção de políticas de austeridade e têm um regime cambial de taxas fixas - caso dos países da União Europeia, com moeda única e política monetária estabelecida pelo Banco Central Europeu - têm maior probabilidade de realizar reformas trabalhistas; (c) no que se refere aos impactos de curto prazo das reformas, nem o aumento nem a redução da regulação parecem ter impacto sobre a taxa de desemprego; (d) contudo, em situações de crise, a redução da regulação tem um efeito de curto prazo negativo, resultado observado para o conjunto dos países e para os países desenvolvidos.

Do total de reformas que diminuíram os níveis de regulação: 74% trataram de jornada de trabalho, 65% de contratos de trabalho temporário, 62% de demissões coletivas, 59% de contratos permanentes, 46% de negociações coletivas e 28% de outras formas de emprego.

Espanha

Há décadas, a Espanha enfrenta graves problemas econômicos, que resultaram em situação crônica de desemprego, com altas taxas para a população em geral – superiores a 20%; e elevadíssimas para os jovens – acima de 40%.

A mais recente reforma trabalhista espanhola foi aprovada em 2012, quando a economia do país enfrentava a segunda recessão em 10 anos. Seguindo o mesmo receituário aplicado para flexibilizar o mercado de trabalho, a reforma tratou, de um lado, de diminuir a criação de postos de trabalho temporários, elevando o custo de indenização dos temporários de 10 para 12 dias por ano trabalhado; e, de outro, desestimulou as demissões em momento de crise, mas facilitou os procedimentos para realizá-las, diminuindo o custo das dispensas, cuja indenização caiu de 45 para 33 dias por ano trabalhado. Também abriu a possibilidade de flexibilização para redução de jornada e de salário, além de alterar o sistema de relações de trabalho, limitando o poder das negociações gerais ou setoriais. Em uma economia de câmbio fixo (Euro), a reestruturação buscou ajustar o custo do trabalho com desvalorização salarial, para tentar recuperar a competitividade.

Os resultados logo se fizeram notar. O desemprego passou de 21% para 27%, motivado pela redução do custo de demissão dos trabalhadores com contratos de prazo indeterminado. Posteriormente, em virtude do surgimento de empregos predominantemente precários, as taxas de desemprego caíram para 18%. No momento da retomada econômica, a flexibilidade acelerou a criação de postos de trabalho temporários, com prazo reduzido ou de tempo parcial.

A reforma objetivou ampliar o protagonismo do empregador para regular custos laborais e salários. Houve queda dos rendimentos do trabalho em função da aplicação dos novos mecanismos e da rotatividade, impulsionada pela possibilidade de redução dos salários dos contratados em relação aos dos demitidos.

A economia espanhola enfrenta o desafio decorrente dessa política: arrocho salarial e precarização dos empregos reduzem a massa salarial, geram insegurança e deprimem a capacidade de consumo do mercado interno, ou seja, enfraquecem a demanda, geram pobreza e contribuem para o aumento da desigualdade.

Desde os anos 1980, foram mais de 50 mudanças nas instituições e na legislação laboral, sempre buscando saídas para a crise e o emprego. O problema continua, com desemprego crônico e grande número de trabalhadores temporários ou em jornada parcial.

É importante destacar que a Espanha foi usada como referência para a orientação da reforma trabalhista no Brasil.

México

Brasil e México abrem alas na América Latina para as reformas que promovem e ampliam a precarização de um mercado de trabalho pouco estruturado, com alta informalidade e muita ilegalidade.

O mercado de trabalho mexicano vai mal, em uma economia em desestruturação, que está integrada e subordinada aos Estados Unidos. A transformação do parque produtivo precarizou os empregos e aumentou a informalidade, que reúne, atualmente, quase 60% dos trabalhadores. A rotatividade com flexibilidade reduziu os salários e mais de 80% da população ocupada recebe menos de US\$ 5 por dia, o equivalente a US\$ 150 por mês.

Em 2012, o México implantou uma reforma trabalhista que não entregou o que prometeu: criar empregos e estimular a economia. Neste ano, em fevereiro, novas mudanças entraram em vigor: retirada do direito de indenização para trabalhadores com menos de seis meses de contrato laboral; liberação da terceirização - situação em que os calotes sobre os trabalhadores se multiplicam; salários cortados nas greves e regras mais rígidas para servidores públicos; jornadas de trabalho flexíveis e pagas pelas horas efetivamente trabalhadas (aqui denominados contrato intermitente); reforma sindical; e reforma na Justiça do Trabalho.

França

O governo da França encaminhou a reforma trabalhista com os mesmos eixos observados nos demais países: flexibilização para as empresas negociarem diretamente com os trabalhadores ou com representante dos empregados, sem caráter sindical; limite para a indenização por demissão sem justa causa; redução das possibilidades de processos trabalhistas; apoio a programas de demissões voluntárias sem assistência sindical.

Reforma trabalhista no Brasil

Em 2003, foi instalado o Fórum Nacional do Trabalho, composto por representações dos empregadores, dos trabalhadores e do Estado e coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Durante dois anos, em mais de 500 horas de negociação em mesas tripartite, mais outras centenas de horas de reuniões bilaterais e por bancada, elaborou-se um projeto de reforma sindical que buscava estruturar e organizar uma reforma no sistema de relações de trabalho e dar continuidade ao aprimoramento da legislação trabalhista. Esse processo fundamentava-se no fortalecimento da representatividade das entidades sindicais, que assumiriam progressivamente mais responsabilidades com processos negociais incentivados e ampliados. O direito de negociação coletiva no setor público seria regulamentado. Mecanismos ágeis e seguros para a solução de conflitos, direito de greve, complementariedade voluntária entre o negociado e o legislado foram diretrizes materializadas no projeto. Novas regras para a organização sindical e seu financiamento visavam fortalecer as representações e criar condições para sua atuação. Um plano de transição visava gerar segurança para a realização das mudanças.

O acordo político pressupunha que a reforma sindical e do sistema de relações de trabalho antecederia a reforma trabalhista, porque o novo modelo sindical e de negociação resultante da reforma proporcionaria os elementos para o contorno das mudanças na CLT, especialmente no que se refere à delimitação entre o legislado e o negociado e à transição incentivada e voluntária da situação presente para a futura.

O projeto parou no Congresso Nacional na crise de 2005, nas disputas internas no mundo sindical (empregadores e trabalhadores) e nas múltiplas resistências às mudanças.

Neste ano, em mais um lance institucional ousado, entre tantas outras mudanças e reformas, Legislativo e Executivo transformaram profundamente a legislação trabalhista brasileira e o sistema de relações de trabalho. Em síntese, a lei deixou de ser um sistema protetor dos trabalhadores para passar a ser um sistema para proteger prioritariamente as empresas.

A reforma alterou a hierarquia normativa em que Constituição, legislação, convenções e acordos coletivos eram pisos progressivos de direitos. A partir de agora, a Constituição passa a ser o teto, a legislação é uma referência de direitos que poderão ser reduzidos pelas convenções; os acordos poderão diminuir garantias previstas em leis e convenções; o indivíduo poderá abrir mão de muito do que foi conquistado, coletivamente, com muita luta. Os trabalhadores e os sindicatos “ganham o livre direito” de reduzir salários e garantias, flexibilizar contratos, ampliar ou reduzir jornada e quitar definitivamente direitos - na presença coercitiva do empregador. O acesso dos trabalhadores à justiça foi limitado. As empresas terão inúmeros instrumentos que garantirão máxima proteção e liberdade jurídica para ajustar o custo do trabalho.

Vários novos tipos de contratos são parte das mudanças (tempo parcial, trabalho temporário, intermitente, autônomo exclusivo, terceirizado sem limite, teletrabalho, trabalho em casa) e permitem ajustar o volume de trabalho à produção no dia, na semana, no mês, ao longo do ano. Esses contratos podem ter ampla flexibilização da jornada no que se refere à duração, intervalos, férias, banco de horas etc. As definições do que é salário são alteradas e os valores podem ser reduzidos, assim como outras obrigações legais. A demissão é facilitada, inclusive a coletiva, com diversas formas de quitação definitiva de débitos trabalhistas.

O poder de negociação dos sindicatos é fragilizado com o “novo poder” de reduzir direitos, por meio da interposição de comissões de representação dos trabalhadores, nas quais é proibida a participação sindical, ou do empoderamento do indivíduo para negociar diretamente. Essas medidas quebram o papel sindical de escudo coletivo e protetor. Como já ocorre em outros países que adotam mecanismos semelhantes, os trabalhadores serão incentivados e estimulados, por meio de inúmeras práticas antissindicais e de submissão patronal, a não apoiar ou financiar os sindicatos. Ficarão submetidos ao poder das empresas, pressionados para aceitar acordos espúrios diante do medo de perder o emprego.

A Justiça do Trabalho, que agora será paga, terá as tarefas reduzidas à análise formal dos pleitos. A lei criou uma tabela que precifica o ônus da empresa até, no máximo, 50 vezes o salário do trabalhador!

São alterados 117 artigos e outros 200 dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, que operam um verdadeiro ataque aos trabalhadores.⁴

Impactos e Desafios

As reformas trabalhistas no mundo respondem aos objetivos da coalizão neoliberal, promovendo amplo movimento de ruptura de diálogo social entre capital e trabalho que visava à formatação de pactos sociais distributivistas em economias capitalistas. Esses pactos engendraram arranjos produtivos nacionais integrados à economia internacional, com acordos sociais e trabalhistas de políticas públicas universais de saúde, educação e proteção previdenciária; políticas ativas de emprego; e instituições reguladoras das relações trabalhistas. Esse compromisso, base inclusive da democracia moderna, tem sido contínua e progressivamente rompido, desmobilizado e desqualificado.

O desafio número 1 é investir na compreensão dessa nova complexidade, criando espaços de reflexão para a análise dos fenômenos e debate sobre a intervenção na realidade. Esse desafio pode ser enfrentado com maior articulação e cooperação entre o movimento sindical e intelectuais que atuam na Academia e em pesquisa social, por meio da promoção de encontros de saberes voltados à transformação social.

O desafio número 2 é articular forças sociais amplas dispostas a investir no desenvolvimento como processo de pactuação da relação entre a produção e a distribuição econômica, no fortalecimento das instituições, na democracia, na liberdade, na redução das desigualdades e na promoção de políticas sociais universais.

⁴ Para uma análise detalhada do conteúdo da reforma recomendam-se as Notas Técnicas e demais publicações do DIEESE, disponíveis em www.dieese.org.br, em especial a Nota Técnica 178 "A reforma trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil", a Nota Técnica 179 "Relações de trabalho sem proteção: de volta ao período anterior a 1930?". No site do DIEESE estão disponíveis também textos, apresentações e vídeos sobre o assunto. Sobre terceirização, entre outros estudos produzidos pelo DIEESE, destaca-se a Nota Técnica 172 "Terceirização e precarização das condições de trabalho". Também se indica a publicação do DIAP "Reforma Trabalhista e seus reflexos sobre os trabalhadores e suas entidades representativas" publicada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, disponível em www.diap.org.br.

O desafio número 3 é compreender que o fenômeno da globalização requer um outro nível de articulação internacional das forças sociais, inclusive do sindicalismo, e que se construam cooperações para intervenção crítica e transformadora.

No plano ideológico, o individualismo se sobrepõe aos interesses coletivos, transformando cada pessoa “livre” em unidade de consumo, arrochada pelo salário, mas libertada pelo crédito. A meritocracia amplia a competição e quebra os laços de solidariedade entre os trabalhadores e os vínculos para a sustentação dos sindicatos como escudo protetor.

Assim, o desafio número 4 é desenvolver espaços e oportunidades para encontros, nos quais o isolamento e a solidão promovidos pela hiperconectividade sejam contrapostos pelas possibilidades que o outro oferece a partir do diálogo, da interação, da intervenção conjunta, da capacidade de criar.

O desafio número 5 é investir na oferta de oportunidades de redescoberta da relação com o outro como forma de construção da própria identidade, processo no qual a cooperação revela potencialidades, indica que meritocracia é um conceito que isola e discrimina e que o consumo deve ser orientado pela qualidade de vida e pelo bem estar de todos. Os sindicatos podem se pensar como organização que se desafia a ser uma instituição com essa intencionalidade a partir do seu fundamento originário que é a solidariedade.

As transformações econômicas e dos sistemas produtivos, a expansão da economia de serviços, com tecnologia e comunicação criando novos padrões e paradigmas transformam a temporalidade dos processos e das decisões. A agressiva competição entre empresas e nações e a demanda pelo máximo retorno ao investidor, sem compromisso com a produção e com a questão distributiva, pressionam o sistema produtivo, na busca pelo menor custo, à máxima flexibilidade para alocar e desmobilizar o trabalho na produção, ajustar salários, limitar custos diretos e indiretos, reduzir passivos trabalhistas e aumentar a segurança jurídica das formas flexíveis de contratos laborais.

As reformas trabalhistas, na maior parte dos países, estão entregando a flexibilidade propugnada. A crise econômica e o desemprego deram assento à iniciativa e reduziram a capacidade de resistência.

O desafio número 6, portanto, é refletir sobre uma economia que expande serviços, tecnologia e comunicação. O sindicalismo estruturado e organizado a partir do mundo fabril não é capaz de responder a essa nova ordem de organização da produção. As grandes unidades produtivas (fábricas), que reuniam milhares de trabalhadores (operários) que

entravam todos os dias pelos mesmos portões e no mesmo horário; que geravam, na cultura familiar, a expectativa de que a profissão dos pais passasse para os filhos; que criavam os bairros operários e que, por sua dinâmica, estruturaram a solidariedade institucionalizada nos sindicatos, não é mais a dominante entre os trabalhadores. Atualmente, essa situação perde participação relativa na composição da classe trabalhadora e expandem-se as ocupações instáveis, precárias e com salários predominantemente inferiores aos oferecidos pela indústria.

As unidades de produção estão distribuídas e espalhadas no espaço urbano, alocando poucos trabalhadores – e até mesmo trabalhadores isolados. Não há, necessariamente, postos de trabalho fixos fisicamente, e sim, trabalhadores que circulam no espaço da cidade ou entre cidades. Também não há emprego fixo, mas possibilidades diárias de ocupação, como o trabalho intermitente e o trabalho autônomo. O desafio é compreender essa nova dinâmica de organização da produção e seus reflexos para a organização sindical.

Os mercados de trabalho ganham cada vez mais dinâmica dual, com empregos seguros (cada vez menos) e inseguros (cada vez mais e com diversas formas de materialização). As ocupações sem segurança, garantidas pelas legislações, ampliam o emprego temporário, autônomo ou por conta própria; terceirizado ou promovido por agência de locação de mão de obra; com jornada parcial, intermitente.

O desafio número 7, como resposta estrutural às mudanças na base produtiva e no sistema laboral, é recolocar o sindicato como sujeito de representação coletiva, instrumento que atua como escudo protetor contra o poder de submissão da empresa sobre o indivíduo.

O desafio número 8 é materializar o princípio indicado no desafio 7, trazendo para as Convenções e Acordos Coletivos o poder de regular, por meio da negociação, toda e qualquer iniciativa de aplicação das novas regras da Lei. Caberá à negociação estabelecer as regras, as formas e as condições para operar a nova legislação.

O desafio número 9 é dar a máxima proteção aos indivíduos na relação laboral. Para além das Convenções e Acordos, os sindicatos devem lutar para garantir assistência sindical no momento das homologações, situação nas quais se verificam inúmeras fraudes trabalhistas que, posteriormente, são remetidas à Justiça do Trabalho. Essas e outras questões - tais como jornada de trabalho, banco de horas e férias - devem contar com a presença e assistência do sindicato.

O desafio 10 é enfrentar a dinâmica na qual a tecnologia ocupa cada vez mais os espaços do trabalho humano e o acúmulo de capital físico e produtivo expande a produtividade. Nesse contexto, há que se lutar pela redução da jornada, considerando o papel fundamental do trabalho nas sociedades e dos salários na composição dos mercados internos de consumo para a formação da demanda.

A relação entre empregos seguros e trabalhos temporários poderia existir de forma positiva, se houvesse alta mobilidade entre essas formas de ocupação e se a transição dos trabalhadores temporários para ocupações estáveis, quando desejada, fosse bem-sucedida. Ademais, esse tipo de contrato flexível deveria ser protegido por amplas e universais políticas públicas de emprego. Entretanto, o trabalho temporário é, predominantemente, imposição para uma condição insegura, instável e precária, cuja transição ou motricidade ocorre para a condição de desemprego.

Logo, o 11º desafio é criar alta capacidade sindical de disputar a regulação de todas as formas de ocupação e contratação, capaz de impor limites à flexibilidade e garantir ocupações seguras. Em paralelo, é necessária a ampliação do sistema de proteção dos empregos, de políticas públicas da área da educação e formação profissional e de sistemas de intermediação de mão de obra eficientes; além de seguro-desemprego com duração abrangente e garantia de renda. Ainda é imprescindível a adoção de medidas de apoio a pequenos empreendedores e trabalhadores autônomos no que se refere a crédito acessível e assistência técnica.

As diferentes formas de trabalho parcial e temporário, precário e instável têm influência no baixo crescimento da produtividade, especialmente nas micro e pequenas empresas, uma vez que dispensam o investimento em formação e desestimulam o acúmulo de experiência que promove avanços no processo produtivo.

O 12º desafio é, então, investir em políticas de incremento da produtividade (agregação de valor e expansão de mercado) para micro e pequenas empresas, que possam se desdobrar em compromissos de melhoria dos empregos e da remuneração dos trabalhadores.

Observa-se ampla substituição de empregos estáveis por ocupações temporárias e de tempo parcial. A taxa de desemprego diminui com a precarização da qualidade dos postos de trabalho. A insegurança no emprego, a situação de desemprego e as formas precárias de ocupação geram novas doenças ocupacionais, como estresse e ansiedade, e interferem não somente na vida no trabalho, mas nas dimensões pessoal e familiar.

O 13º desafio é, além de atuar na proteção dos empregos e contra a precarização, investir na formulação e no desenvolvimento de políticas públicas que, associadas à redução da jornada de trabalho, ofereçam um sistema de seguridade social permanente, assistência social e suporte às famílias no que se refere à moradia, transporte, saúde e educação, entre outros aspectos. Também é imprescindível que se assegure a tributação progressiva da renda e da riqueza, de modo a viabilizar a promoção de bem-estar e qualidade de vida à sociedade.

A população jovem é a mais atingida por esse conjunto de reformas e pela debilidade dos mercados de trabalho para gerar empregos seguros. De um lado, a juventude é estimulada ao individualismo e à competição, o que cria novos e desconhecidos comportamentos sociais de isolamento. De outro, o fosso que separa gerações se amplia, os jovens passam a ter uma perspectiva de vida de pior qualidade do que a de seus pais, apesar de terem investido mais em formação. Nesse caso, a contradição é maior: o investimento em formação conduz a empregos precários e com baixíssima remuneração. Observa-se, ainda, a tendência geral de aumento do emprego temporário entre os jovens.

Isso leva ao 14º desafio: abrir as portas dos sindicatos para que os jovens os ocupem, com sua visão de mundo e os valores que se desenvolvem nessas novas condições concretas: maior nível de formação, para um mercado de trabalho inseguro e menores salários. Um novo sindicalismo deverá emergir como resposta a todas essas mudanças, a partir dos novos sujeitos coletivos que os jovens de hoje, trabalhadores de amanhã, irão construir.

As reformas restringem o papel de representação coletiva de interesse dos sindicatos para regular os conflitos reais da relação capital e trabalho. O resultado pode ser uma sociedade submissa, em função de diversos fatores, como a coerção exercida pelas empresas, a força de polícia do Estado, o medo do desemprego e a desigualdade que desvincula as pessoas de compromissos sociais. Outras possíveis consequências são o aumento dos conflitos trabalhistas e sociais e diferentes formas de micro e macro rupturas. Dessa maneira, o 15º desafio é, além do investimento na negociação, criar os meios para a presença e consolidação das organizações sindicais no chão da empresa.

No mesmo tom da flexibilização do trabalho, estão sendo promovidas revisões das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Formação profissional, intermediação de mão de obra, seguro-desemprego e apoio ao empreendedorismo estão fragilizados em razão da crise fiscal dos estados e da pressão pela redução de impostos. Dessa forma, o desafio de número 16 é investir no desenvolvimento das políticas públicas de emprego, trabalho e renda.

A tensão também é permanente e forte sobre os sistemas de seguridade e previdência social, com o objetivo de reestruturá-los, a fim de restringir os direitos e o acesso da população, além de aumentar as contribuições. O desafio de número 17 é estruturar um sistema previdenciário e de seguridade social universal, no qual seja assegurado a todos, a partir de certa idade, o direito à renda de proteção. Esse sistema deverá ampliar sua fonte de financiamento por meio da combinação entre contribuição previdenciária e impostos gerais progressivos oriundos de toda a sociedade.

Nessas medidas de flexibilização, há a lógica intrínseca de deslocar a proteção ao trabalhador para a segurança jurídica das empresas, seja para flexibilizar contrato e jornada, reduzir salários e custos trabalhistas ou, ainda, para evitar e controlar passivos. Trata-se de uma agenda claramente regressiva do ponto de vista do direito, da distribuição e formação da demanda pelos salários. O 18º desafio é sustentar a disputa sobre o papel da Justiça do Trabalho, dos seus enunciados e de sua função como mecanismo de solução de conflitos. De maneira ampla, é necessário trazer aos espaços das organizações sindicais de base a tarefa de solução de conflito.

Pesquisadores preocupam-se com os impactos das inovações tecnológicas sobre o emprego, afirmando que metade dos postos de trabalho poderá ser extinta nas próximas décadas. Essas questões colocam a premissa de construção de novos paradigmas para jornada de trabalho, sistemas universais de proteção laboral e sustentação ou complementação de renda, previdência e uso do tempo livre, entre outras inúmeras questões.

Evidentemente, a questão do emprego e dos salários está relacionada à dinâmica econômica e aos projetos de desenvolvimento e da integração de cada país à economia global. Será necessário imaginar novas concepções de desenvolvimento econômico sustentadas por arranjos institucionais que combinem a liberdade e a igualdade em sociedade democráticas. Logo, o 19º desafio é pensar novas oportunidades de ocupação, muitas delas de caráter comunitário, de interesse social e geral, que podem se desenvolver, por exemplo, a partir de cooperativas. A questão da recuperação e preservação do meio ambiente pode ser um elemento estruturante da atividade criativa do trabalho do futuro.

Uma sociedade que ganha tempo de vida e envelhece vai requerer cuidados pessoais e familiares que podem gerar novas ocupações. O cuidado com o outro e com o ambiente deve abrir possibilidades para ressignificar a vida no trabalho e em sociedade. As tarefas de

cuidado de crianças e velhos são outros serviços que poderão gerar ocupações que agregam valores intangíveis para toda a sociedade e a sociabilidade.

Por fim, é preciso falar dos sindicatos, esse instrumento de luta criado pela solidariedade dos trabalhadores, que constituem um escudo coletivo de proteção da liberdade individual. As profundas transformações no sistema produtivo e no mundo do trabalho exigem, desde já, atenção também para a organização capaz de recolocar a solidariedade na base da unidade dos trabalhadores, criar formas organizativas para novos contextos de trabalho, de uso do tempo, de como as pessoas se colocam nas e para as relações sociais no cotidiano. As formas precárias de trabalho devem levar à criação de modos mais agregados de representação, capazes de lutar para recriar instrumentos de regulação dos contratos, jornadas, salários e condições de trabalho. Será preciso desenhar processos de mobilização e manifestação de interesse, recuperar a formação política que valoriza e favorece a sociabilidade, a justiça, a igualdade, a tolerância. Será necessário recriar e dar novo sentido à luta, assim como construir alianças com os movimentos sociais e populares.

Referências

ADASCALITEI, Dragos; MORANO, Clemente Pignatti. Drivers and effects of labour market reforms: evidence from a novel policy compendium. **IZA Journal of Labor Policy**, Bonn, 11 ago. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1186/s40173-016-0071-z>>. Acesso em: 15 set. 2017.

DIAP. **Reforma Trabalhista e seus reflexos sobre os trabalhadores e suas entidades representativas**, Brasília, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2017, 62 pp, disponível em www.diap.org.br.

DIEESE. A reforma trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil. São Paulo, **Nota Técnica 178**, 2017, disponível em www.dieese.org.br

_____. Relações de trabalho sem proteção: de volta ao período anterior a 1930. São Paulo, **Nota Técnica 179**, 2017, disponível em www.dieese.org.br

_____. Terceirização e precarização das condições de trabalho. São Paulo, **Nota Técnica 172**, 2017, disponível em www.dieese.org.br

EICHHORST, Werner; MARX, Paul; WEHNER, Caroline. Labor market reforms in Europe: towards more flexicure labor markets?. In: IZA/ILO CONFERENCE ON "ASSESSING LABOR MARKETS REFORMS", 2016, Geneva. **Papers...** Disponível em: <<http://ftp.iza.org/dp9863.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017. Janus Capital eleva posição em ações

brasileira. **Valor Econômico**, 13 de junho de 2016. In <https://www.pressreader.com/brazil/valorecon%C3%B4mico/20160613/282110635885427>

Abstract

The main purpose of this article is to discuss the implementation and basis for the Brazilian Labor Reform, so as its consequences for workers and trade unions. Furthermore, this article presents the results of changes in labor relations and legislations in others countries, in special France, Spain and Mexico, indicating that there is no direct relation between labor reform and job creation. Finally, it introduces a reflection on several challenges faced by trade unions and workers, in this new reality in Brazil.

Key words: labor reform, trade unions, workers, labor rights.

AJUSTE FISCAL E AS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS: A NOVA INVESTIDA DO BANCO MUNDIAL¹

Tax adjustment and the Brazilian public universities: the new investement of the World Bank

Graça Druck

Professora Titular da Faculdade de Filosofia e C.
Humanas/UFBA, druckg@gmail.com

Luiz Filgueiras

Professor titular da Faculdade de Economia da UFBA,
luizmfil@gmail.com

Uallace Moreira

Professor Adjunto da Faculdade de Economia UFBA,
uallacemoreira@gmail.com

Informações do artigo

Recebido em 03/12/2017

Aceito em 08/12/2017

Resumo

Este texto faz uma análise crítica do mais recente “estudo” do Banco Mundial sobre os gastos do Estado brasileiro, em especial aqueles referentes às Universidades Públicas Federais, que defende o ajuste fiscal em curso no Brasil. Evidencia que o centro de sua argumentação é de caráter essencialmente produtivista, financeiro e privatizante - uma análise economicista, de custo-benefício, que é própria da tradição neoclássica na Ciência Econômica. E, mais do que isso, parte de uma posição, a priori, que é típica dessa Instituição, e que se alinha à mesma ótica do FMI e dos governos dos EUA, qual seja: a de que os países da periferia do capitalismo gastam mais do que podem, tendo, por consequência, o aparecimento de déficits públicos.

Palavras-chave: Universidades Públicas Federais. Banco Mundial. Ajuste Fiscal.

Introdução

Em 1995, no início do primeiro Governo FHC, difundiu-se no Brasil um alentado “estudo” (a denominação é para dar aparência de ser “científico”) produzido pelo Banco Mundial (BIRD), à época apresentado na Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), intitulado “*O Ensino Superior: as lições derivadas da experiência*”².

Dirigido aos países “em desenvolvimento”, o objetivo último do documento era o de orientar as ações do BIRD (apoio, financiamentos, empréstimos etc.) com relação a esses países, tendo por condição (chantagem) a adoção, por eles, de uma série de medidas de política educacional para o ensino superior e que, se assumidas em sua totalidade, determinariam a implantação de uma estrutura de ensino superior tida como “ideal” por essa Instituição. Portanto, um documento específico sobre o tema (as Universidades), mas que não trata, particularmente, do ensino superior no Brasil; este, assim como o ensino de muitos

¹ Esse texto foi encaminhado ao Caderno do CEAS para publicação em seu próximo número - cuja Editoria, gentilmente, permitiu a sua divulgação prévia pela UFBA.

² Uma análise crítica desse documento, de autoria de Druck e Filgueiras, foi publicada em artigo no Caderno do CEAS, Salvador, 1996, vol. 32, p 28-42.

outros países da periferia, é apenas citado como exemplo - para corroborar as afirmações, posições e proposições defendidas no documento.

Hoje, mais de vinte anos depois, divulga-se outro “estudo” do Banco Mundial, desta feita dedicado exclusivamente ao Brasil, com 160 páginas, mas cujos comentários sobre o ensino superior brasileiro se restringem a apenas sete páginas. O suficiente para o BIRD apresentar alguns indicadores que, supostamente, comprovariam o desperdício dos gastos públicos com as Universidades Públicas, especialmente as Instituições Federais - tendo em vista a sua “ineficiência e o seu baixo desempenho”, bem como o seu suposto “caráter regressivo socialmente”. Esse “estudo” foi “encomendado” pelo então Ministro da Fazenda (Joaquim Levy) do segundo Governo Dilma; portanto, previamente destinado a justificar e legitimar o “ajuste fiscal” em curso.

Mais uma vez, essa Instituição, formalmente de caráter multilateral, mas que não dá palpite sobre o ensino superior dos países centrais do capitalismo (Estados Unidos, Alemanha, França, Japão etc), divulga um documento em uma conjuntura de avanço no mundo, mas, principalmente, no Brasil, de reformas e políticas de cunho neoliberal na sua vertente mais dogmática e fundamentalista - com o agravante de estarem sendo executadas por um governo completamente ilegítimo: porque é produto de um golpe político, que vem executando um programa não referendado em nenhuma eleição, e porque, também em suas ações e desempenho, é repudiado por quase a totalidade da população brasileira, no pouco tempo de sua existência.

Fazendo coro com a onda reacionária e privatizante do Governo Temer- que já protagonizou, entre outras coisas, o congelamento das despesas públicas em termos reais por 20 anos, a liberação da terceirização para qualquer setor da atividade das empresas, uma reforma trabalhista que retrocede os direitos e as relações trabalhistas para antes da Revolução de 1930, o desmonte da cadeia produtiva do petróleo, o esvaziamento do BNDES como banco de desenvolvimento etc., - este último documento do Banco Mundial (p. 137-138) propõe, na mesma linha do “estudo de 1995”, as seguintes orientações e medidas: 1- redução dos recursos destinados às Universidades Federais, o que as obrigaria “redefinir a sua estrutura de custo e/ou buscar recursos em outras fontes”; 2- introdução de “tarifas” escolares (ensino pago); 3- financiamento para os estudantes que não puderem pagar as mensalidades instituídas pelas Universidades Federais, tal como já ocorre com o FIES que, “felizmente”, segundo o documento, já oferece empréstimos estudantis para viabilizar o

acesso a universidades privadas; e 4- para completar, bolsas de estudos gratuitas para os estudantes mais pobres, através do PROUNI.

Mas, se o documento tem apenas sete páginas de análise e propostas a respeito do ensino público superior brasileiro, do que tratam as 153 páginas restantes? A resposta a essa questão é essencial para entendermos o objetivo geral do documento e como a questão das Universidades se encaixa nele.

O título do documento, “Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil”, não deixa margem a dúvidas; é, de novo, “o samba de uma nota só” do ajuste fiscal. Em resumo: a preocupação é com a folha salarial dos funcionários públicos e os gastos com educação, saúde, previdência e assistência social, ou seja, os gastos correntes, em especial os gastos sociais do Estado. Como seria de se esperar, o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro e os gastos com a dívida pública, que absorve mais de 40% do orçamento público, são mencionados muito ligeiramente (uma pequena concessão), mas apenas para justificar o porquê de o “estudo” não os tratar e se concentrar somente nas despesas sociais do Estado.

No entanto, mesmo tratando do tema apenas em um parágrafo, o “estudo”, sem querer, corrobora as análises e críticas dos economistas heterodoxos à natureza do ajuste fiscal que está sendo executado no Brasil, ao afirmar que a alternativa à redução dos gastos, para restaurar o equilíbrio fiscal, poderia ser “o aumento das receitas tributárias e a redução dos altos pagamentos de juros sobre a dívida pública”:

... Certamente, há escopo para aumentar a tributação dos grupos de alta renda (por exemplo, por meio de impostos sobre a renda, patrimônio ou ganhos de capital) e reduzir a dependência dos tributos indiretos, que sobrecarregam os mais pobres. Ganhos adicionais no equilíbrio fiscal poderiam ser obtidos por meio da redução das operações quase-fiscais realizadas por bancos públicos e da identificação de uma solução para os altos custos da gestão da dívida pública e das reservas internacionais... No entanto, essas medidas adicionais não substituem o combate às causas fundamentais do aumento dos gastos públicos e a revisão das excessivas responsabilidades/obrigações associadas ao Estado brasileiro. (p. 8)

Nota-se, portanto, que o próprio documento desmente o seu título: como pode haver, mesmo assumindo a ótica enviesada do BIRD, “Um Ajuste Justo”, considerando-se que o caráter regressivo do sistema tributário e as obrigações com a dívida pública não são objetos desse ajuste? Na verdade, o objetivo dessa Instituição e o foco de seu estudo centram-se na proposição de que é preciso “rever as excessivas responsabilidades/obrigações” (sociais) do Estado brasileiro.

Mas, tão absurdo quanto essa nova investida do Banco Mundial, é o modo irresponsável e subserviente como a grande mídia corporativa divulga as afirmações grosseiras e aligeiradas do documento, assim como as suas conclusões, como se elas fossem uma verdade absoluta e sem ouvir o “outro lado”, ou seja, a comunidade universitária e seus dirigentes. Para além da subserviência e do “complexo de vira-lata” evidenciado por Nelson Rodriguez, também é digno de nota a forma oblíqua como a direita liberal, o grande capital e as grandes corporações multinacionais que atuam no ensino superior no Brasil estão reintroduzindo, mais uma vez, a proposta de ensino pago nas Universidades Públicas Brasileiras, qual seja: através de um “estudo técnico” de uma instituição internacional (supostamente) multilateral, preocupada com a “pobreza” e os “pobres” do Brasil.

Essa nova ofensiva do neoliberalismo, contra as Universidades Públicas Brasileiras, vocaliza e traz, subjacente a ela, os interesses do capital financeiro e dessas grandes corporações internacionais e, também, de grandes grupos privados nacionais que investem no ensino superior. Por isso, a crítica ao “estudo” do Banco Mundial tem que responder, sem dúvida, às afirmações e aos argumentos específicos e falaciosos que ele apresenta, mas não pode perder de vista o “conjunto da obra”, qual seja: as considerações sobre as Universidades Federais ali contidas, assim como sobre os salários do funcionalismo, a saúde, a previdência e a assistência social, que estão apoiadas em uma concepção que considera que “o Estado gasta muito; além do que seria necessário, e gasta de forma ineficiente”; portanto, os seus “elevados” gastos primários, em especial os gastos sociais, são o grande problema a ser superado para que se possa conseguir o equilíbrio (ajuste) fiscal do Estado.

Desse modo, a crítica apresentada a seguir, inicia-se exatamente com a consideração sobre a natureza do ajuste fiscal que está em curso no país, desde o início do segundo Governo Dilma e que se aprofundou radicalmente no Governo Temer. Isto implica a análise da receita e da despesa do Estado, mas não apenas das suas despesas primárias, como faz o “estudo” do Banco Mundial, mas também das suas despesas financeiras com a dívida pública, além da análise da natureza dessa dívida (origem e evolução).

Em seguida, demonstra-se a evolução do ensino superior no Brasil nas últimas três décadas, destacando o enorme crescimento do setor privado, tanto no número de Instituições quanto no de matrículas, bem como a sua concentração e internacionalização, além do modo como é financiado e apoiado pelo Estado.

Posteriormente, consideram-se as afirmações, os argumentos e as propostas contidos no “estudo” do BIRD sobre as Universidades Federais, especialmente as supostas ineficiências dessas Instituições, quando comparadas com as Universidades Privadas; assim como o seu suposto caráter social regressivo, por privilegiar, majoritariamente, os estudantes das famílias mais ricas da sociedade brasileira, oriundos de escolas de ensino médio particulares.

Por fim, faz-se a crítica da visão e das proposições neoliberais com relação aos serviços públicos, assim como no que se refere ao lugar e tratamento dado ao funcionalismo público.

Ajuste fiscal e os gastos do Estado brasileiro

Antes de tudo, é preciso afirmar que a crise fiscal do Brasil, assim como a sua dívida, não decorreu, e nem decorre atualmente, de uma política de grandes gastos públicos em educação, saúde, moradia etc, sem “sustentação na arrecadação de impostos”.

O Estado brasileiro apresentou superávits fiscais primários (receitas menos despesas correntes) durante mais de 10 anos: de 1999 a 2013; somente a partir de 2014 passou a apresentar déficits primários, em razão da crise econômica e de políticas equivocadas de desoneração fiscal ao grande capital - que reduziram as receitas arrecadadas. O ajuste fiscal iniciado nesse mesmo ano pelo Governo Dilma, e aprofundado pelo Governo Temer, jogou o país em uma recessão e piorou, ainda mais, as contas públicas, em razão de novas quedas na arrecadação, motivadas pelo baixo nível de atividade econômica.

O “estudo” do BIRD, de forma duplamente enganadora, de um lado ressalta exatamente o período a partir de 2014 para comprovar que o Estado gasta mais do que arrecada; e, de outro, obscurece o fato de que a razão fundamental que deu início, recentemente, aos déficits primários, apesar da redução das despesas (ajuste fiscal), foi a queda mais do que proporcional da arrecadação tributária.

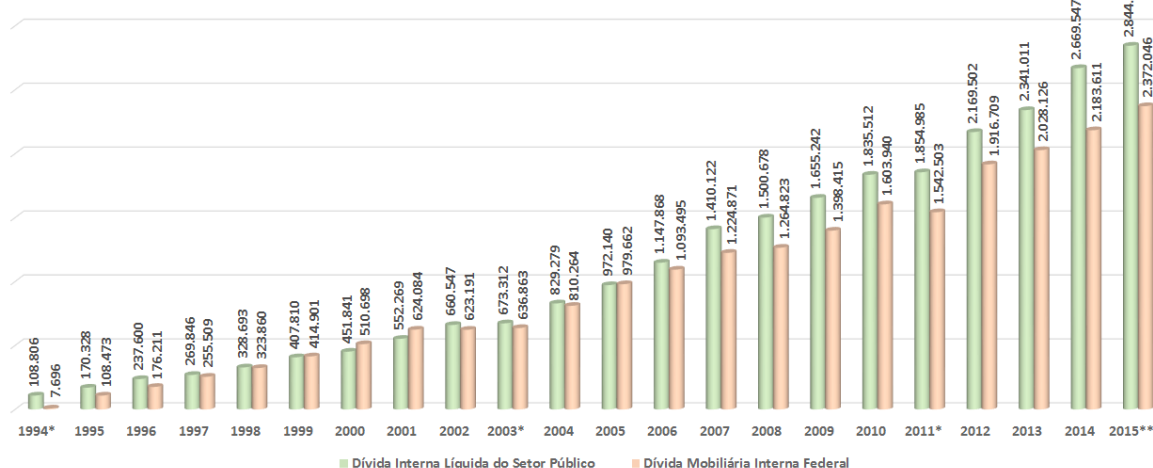
Em perspectiva histórica recente, os reiterados problemas fiscais do Estado brasileiro se explicitaram a partir dos anos 1980, como subproduto da crise da dívida externa e de seu pagamento - conforme imposto pelo FMI (irmão gêmeo do BIRD), através da política de “Ajuste Monetário do Balanço de Pagamentos”, que implicou a transformação da dívida externa em dívida pública interna. Posteriormente, essa crise fiscal se agravou nos anos 1990, na esteira dos “novos” planos de estabilização (Color e Real) baseados no “Consenso de Washington” - calcados na abertura indiscriminada da economia, na valorização do câmbio e em elevadas

taxas de juros para atrair os capitais especulativos. Portanto, no seu sentido mais profundo, a origem e desenvolvimento da crise fiscal brasileira relaciona-se à forma subordinada como o país se insere na ordem econômica internacional, assim como às políticas econômicas recomendadas pela “comunidade financeira internacional”.

Em novembro de 1991, ainda durante o “Governo Collor”, a dívida interna mobiliária federal era de R\$ 11 bilhões; à época, 44 empresas estatais foram privatizadas com o intuito de pagá-la, resultando em uma receita de R\$ 13 bilhões - entre “títulos podres” e dinheiro. No entanto, essa dívida atingiu R\$ 3,3 trilhões em setembro de 2017, enquanto a dívida interna líquida do setor público alcançou, nessa mesma data, o montante de R\$ 4,2 trilhões.

No início do primeiro Governo FHC, em janeiro de 1995, a dívida interna líquida do setor público era da ordem de R\$ 170,3 bilhões, subindo para R\$ 660,5 bilhões ao final do seu segundo Governo em 2002; enquanto a dívida mobiliária interna federal, no mesmo período, saiu de R\$ 108,4 bilhões para R\$ 624,0 bilhões (Gráfico 1). Esses resultados foram subprodutos dos mecanismos que sustentaram o “Plano Real” (a âncora cambial) e, posteriormente, a partir do segundo Governo FHC, das elevadas taxas de juros requisitadas pela política de metas de inflação.

Gráfico 1 - Dívida Interna Líquida do Setor Público e Dívida Mobiliária Interna Federal - Brasil - Em R\$ Milhões - 1994 a 2015



Fonte: Elaboração Própria – A partir dos indicadores do Banco Central do Brasil e IPEADATA

* nos anos de 1994, 2003 e 2011 os indicadores são de janeiro de cada ano. Nos demais períodos, com exceção de 2015, o valor é de dezembro de cada ano.

** Em 2015 o dado é referente ao mês de maio.

Durante os Governos Lula (2003-2010), a dívida interna líquida do setor público evoluiu de R\$ 673,3 bilhões em janeiro de 2003 para R\$ 1,8 trilhão em 2010; enquanto a dívida mobiliária interna federal saltou, no mesmo intervalo de tempo, de R\$ 636,8 para R\$

1,6 trilhão. As de taxas de juros elevadas, principalmente no primeiro governo, a redução do superávit primário e a política de compra e acúmulo de reservas por parte do Estado explicam o crescimento dessas dívidas.

O primeiro Governo Dilma (2011-2014) começou o ano de 2011 com a dívida interna líquida em R\$ 1,8 trilhão e a deixou em R\$ 2,8 trilhões em maio de 2016 (já em seu segundo governo), quando, então, a Presidente é afastada do cargo, enquanto a dívida mobiliária interna federal saiu de R\$ 1,5 trilhão para R\$ 2,4 trilhões. O crescimento observado teve como principais motivos a queda das receitas em decorrência da desaceleração do crescimento econômico, a política de desoneração fiscal ocorrida no primeiro governo e o ajuste fiscal iniciado durante o segundo governo não completado. Adicione-se a isso uma política de elevação da taxa de juros (que passou de 8,2% em 2013 para 11,0% em 2014, atingindo 13,3% em 2015) - vale lembrar que quanto maior a taxa de juros Selic, maior serão as despesas com os serviços da dívida, onerando mais ainda as contas públicas.

Por fim, conforme já informado anteriormente, em pouco mais de um ano de Governo Temer (maio de 2016/setembro de 2017), a dívida interna líquida do setor público saltou para o montante de R\$ 4,3 trilhões, enquanto a dívida mobiliária interna federal atingiu, no mesmo período, R\$ 3,3 trilhões.

Adicionalmente, é preciso deixar claro que, apoiar-se na existência da crise fiscal, qualquer que seja sua origem, como argumento e suposto inquestionável para justificar a diminuição ou insuficiência de recursos para a educação e demais gastos sociais, em particular o ensino superior, significa passar ao largo de uma verdade óbvia, qual seja: a origem das receitas, assim como as prioridades na gestão e alocação dos recursos orçamentários de qualquer governo se definem politicamente, com ou sem crise fiscal.

Com relação às receitas, é conhecida a estrutura tributária vergonhosamente regressiva existente no Brasil, calcada, sobretudo, em impostos indiretos que sobrecarregam principalmente as famílias de baixa renda, enquanto não se tributam os ganhos financeiros, a propriedade fundiária e a herança. Mesmo no que se refere ao Imposto de Renda, caracterizado por sua baixa progressividade, a sua carga recai, principalmente, sobre a "classe média", em especial a sua fração assalariada.

Segundo os dados disponíveis pelo IBGE, em 2000, a carga tributária do Brasil era de 32,7% como proporção do PIB, sendo que 18,2% eram tributos indiretos e 14,5% tributos

diretos. Um estudo de IPEA (2009)³ evidencia que essa carga tributária regressiva agrava a enorme desigualdade previamente existente no país, decorrente do funcionamento “natural” da economia capitalista: os 10% mais pobres da população brasileira destinam 32,8% da sua renda para o pagamento de tributos, enquanto que, para os 10% mais ricos, o ônus estimado é de apenas 22,7% da renda.

Além do mais, utilizando-se o salário mínimo como referência para classificar os níveis de renda, os números ficam ainda mais contundentes e confirmam a regressividade da tributação no Brasil, pois as famílias com renda de até dois salários-mínimos pagam 48,8% da sua renda em tributos, enquanto as famílias com renda acima de 30 salários-mínimos pagam 26,3%.

Diga-se de passagem, essa é a razão maior do porquê de nunca se ter conseguido deslanchar uma reforma do sistema tributário brasileiro - apesar das reclamações generalizadas e hipócritas, por parte dos grandes capitalistas, mas vocalizadas, principal e sinceramente, pelos pequenos e médios empresários, contra a “elevada” carga tributária no Brasil: na verdade, o atual sistema tributário não atinge o grande capital, a riqueza e a grande propriedade.

Para complementar, é reconhecida a existência de uma enorme evasão fiscal, ocorrida através da sonegação, da sistemática renúncia fiscal para os grandes grupos econômicos e de sucessivos e reiterados perdões aos grandes sonegadores (REFIS). A resistência das classes abastadas da sociedade brasileira em pagar impostos é velha conhecida, fazendo parte da tradicional cesta de privilégios econômicos e sociais outorgados por elas a si mesmas.

Segundo Orair (2015), levando em consideração a desoneração tributária total, em 2006, ela alcançava o valor de R\$ 9 bilhões; ao final do segundo Governo Lula, em 2010, atingiu o montante de R\$ 131,6 bilhões. Com a continuidade dessa política de desoneração fiscal, ao final do primeiro Governo Dilma, o montante cresceu para R\$ 277,6 bilhões. Portanto, só no período de 2006-2014, essa política custou aos cofres públicos R\$ 408,7 bilhões. Mais recentemente, mesmo com quedas sucessivas das receitas tributárias, decorrentes da crise econômica e do aprofundamento do ajuste fiscal, o Governo Michel Temer, com o objetivo de evitar um processo por corrupção, formação de quadrilha e obstrução da justiça, aprovou mais medidas de renúncia fiscal.

³ “Receita pública: Quem paga e como se gasta no Brasil”, IPEA, 2009. Estudo realizado por um conjunto de autores: José Aparecido Ribeiro, Ricardo L. C. Amorim, José Valente Chaves, Jorge Abrahão de Castro, Cláudio Hamilton Matos dos Santos, João Sicsú, Denise Lobato Gentil, Guilherme Dias; Daniel Castro, Douglas Portari.

Em maio de 2017, a Medida Provisória nº 783 autorizou um vultoso programa de regularização tributária, com abatimento de 90% nos juros e 50% nas multas das dívidas de empresas com a União. Relator da MP na Câmara, o deputado do PSDB Newton Cardoso Jr., elevou os descontos para 99%, além de acolher emendas que estendem os benefícios a clubes de futebol, entidades religiosas, escolas confessionais e produtores de álcool, que poderão, inclusive, usar recursos de subvenções para abater parcelas do Programa de Recuperação Fiscal (REFIS), que é o refinanciamento ou perdão de dívidas das empresas, estados e municípios para com a União. Além dos descontos de até 99% dos juros e multas, os beneficiários poderão parcelar os débitos em 180 meses. Na prática, pagarão o valor nominal de dívidas com a União acumuladas anos antes. Dono de empresas que devem 67 milhões de reais à União, esse deputado reconheceu, cinicamente, em seu próprio relatório, que o governo federal facilita a vida dos grandes devedores⁴.

No que tange às despesas da União, considerando-as por função, fica claro que não são os gastos primários do governo a razão fundamental do déficit público, como mostra os indicadores da Tabela 1: entre os anos 2000 e 2015, os chamados encargos especiais - refinanciamento da dívida interna e externa, serviço da dívida interna e externa (como amortizações), entre outros – absorveram bem mais do que 50% do orçamento. Em 2000 e 2015 a sua participação foi, respectivamente, de 70,5% e 56,7%; em contrapartida, as despesas em educação e saúde foram de um pouco mais de 3% e 4%, respectivamente.

Tabela 1 - Consolidação das Contas Públicas Despesa Por Função - União - Exercício de 2000 a 2015 - Participação Percentual Base no Valor Nominal

| Função | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2009 | 2011 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| ADMINISTRAÇÃO* | 1,1 | 1,2 | 1,0 | 0,9 | 1,0 | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 0,9 | 0,8 |
| SAÚDE | 3,3 | 3,8 | 3,6 | 3,4 | 3,7 | 3,4 | 4,0 | 4,5 | 4,2 | 4,2 |
| EDUCAÇÃO | 1,7 | 2,0 | 1,6 | 1,5 | 1,8 | 2,0 | 2,8 | 3,7 | 3,6 | 3,5 |
| ASSISTÊNCIA SOCIAL | 0,7 | 1,0 | 1,5 | 1,8 | 2,4 | 2,3 | 2,9 | 3,7 | 3,3 | 3,1 |
| PREVIDÊNCIA SOCIAL | 15,2 | 18,3 | 18,2 | 18,1 | 21,5 | 20,4 | 22,8 | 26,3 | 24,2 | 23,2 |
| INDÚSTRIA** | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| AGRICULTURA | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,6 | 0,8 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,8 |
| COMÉRCIO E SERVIÇOS*** | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| CIÊNCIA E TECNOLOGIA | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,3 | 0,3 |
| ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| TRABALHO | 1,0 | 1,3 | 1,2 | 1,4 | 1,8 | 2,0 | 2,3 | 3,8 | 3,4 | 2,9 |
| TRANSPORTE | 0,5 | 0,8 | 0,4 | 0,6 | 0,4 | 0,6 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,4 |
| DEFESA NACIONAL | 1,7 | 1,9 | 1,5 | 1,4 | 1,7 | 1,6 | 1,7 | 1,8 | 1,7 | 1,5 |
| ENERGIA | 0,1 | 1,2 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| URBANISMO | 0,03 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| HABITAÇÃO | 0,3 | 0,02 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| ENCARGOS ESPECIAIS (Dívida Interna e Externa)**** | 70,5 | 64,4 | 66,4 | 66,3 | 61,3 | 56,6 | 58,0 | 50,3 | 54,5 | 56,7 |
| TOTAL | 97,7 | 97,3 | 97,4 | 97,6 | 97,1 | 91,6 | 97,1 | 97,3 | 97,6 | 97,6 |

Fonte: Elaboração própria – A partir dos indicadores do Tesouro Nacional

*Envolve Planejamento e Orçamento e Administração Geral

**Envolve políticas de promoção industrial, produção industrial e política de propriedade industrial.

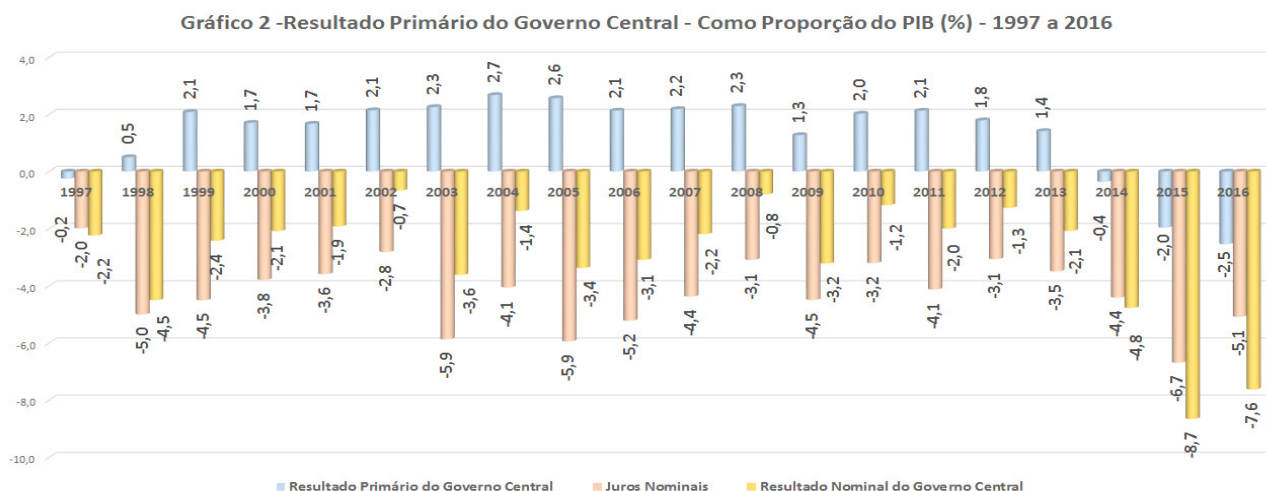
***Envolve políticas de promoção comercial e de comércio exterior

**** Refinanciamento da Dívida Interna e Dívida Externa; Serviço da Dívida Externa e Interna; Transferências; Outros Encargos Especiais.

⁴ Ver “Temer abre o cofre para salvar o pescoço”, Carta Capital: <https://www.cartacapital.com.br/revista/962/temer-abre-o-cofre-para-salvar-o-pescoco>

Quando se observa que o gasto com a Previdência ocupou o 2º lugar no orçamento em 2015, com participação de 23,2%, entende-se o porquê da ideia fixa do capital financeiro em bombardear a Previdência Social e propugnar por sua privatização. O 3º lugar é ocupado pelas transferências para estados e municípios (um pouco mais de 10%). O montante individual das demais rubricas do orçamento é insignificante; em geral, não chega a 1%, como, por exemplo, Ciência e Tecnologia entre 0,2% e 0,3%, Organização Agrária que varia entre 0,2% e 0,1%, Urbanismo que está associado ao saneamento entre 0,03% e 0,1% e habitação entre 0,03% e quase em 0% em 2015.

O resultado nominal do Governo Federal em 2016, mostrado no gráfico 2, aponta na mesma direção: o seu total foi de -7,6% do PIB, enquanto o resultado primário foi de -2,5% (em razão da recessão e da queda da arrecadação) no mesmo ano; isso significa que o montante dos juros da dívida pública correspondeu a mais de 5,1% do PIB, ou seja, correspondeu a 67% do déficit público nominal. Desse modo, fica evidente que os gastos financeiros com a dívida pública são decisivos para o resultado final das contas públicas.



Fonte: Elaboração Própria - A partir de indicadores do Tesouro Nacional

É importante mencionar que, entre 1999 e 2013, após a implementação do tripé macroeconômico, o Brasil apresentou, de forma continuada, resultado primário positivo, mecanismo fundamental para a transferência de recursos públicos para o setor financeiro. A partir de 2014, com o aprofundamento da crise econômica e a queda das receitas do governo, o Brasil passou a apresentar déficit no resultado primário do Governo Central, resultado este que foi amplamente usado pelo setor financeiro para o pedido de impeachment da Presidente Dilma. Mas a oposição do setor financeiro ao Governo Dilma não se deveu apenas a isso,

ela foi motivada, também, pela forte redução da taxa de juros (Selic) que, combinada com a elevação da inflação, resultou em queda da rentabilidade dos ativos financeiros.

Essa dinâmica das contas públicas, de transferência de recursos para o setor financeiro através do pagamento dos juros, converge com os elevados lucros do setor bancário no Brasil. Como pode ser visto na tabela 2, em geral, os bancos apresentam uma elevada taxa de crescimento do lucro todos os anos. Os três principais bancos, que apresentaram as maiores taxas médias de crescimento do lucro entre 2010 e 2016, são o Santander (44,6%), o Itaú (12,8%) e o Bradesco (12,0%). Outro dado importante é que, entre 2009 e 2016, o lucro total dos bancos sempre apresenta taxas de crescimento, com exceção de 2012 (-2,3%) e 2016 (-14,7%). Chama a atenção o fato de que, mesmo com crise econômica em 2014 e 2015, os cinco maiores bancos apresentaram taxas de crescimento do lucro; no ano de 2014, o lucro dessas Instituições financeiras foi de R\$ 60.166 bilhões (crescimento de 18,3%) e em 2015 de R\$ 69.885 bilhões (crescimento de 16,2%).

Tabela 2 - Lucro Líquido dos Cinco Maiores Bancos no Brasil - Em R\$ Milhões - 2009 a 2016

| Bancos | 2009 | 2010 | Taxa de Crescimento | 2011 | Taxa de Crescimento | 2012 | Taxa de Crescimento | 2013 | Taxa de Crescimento | 2014 | Taxa de Crescimento | 2015 | Taxa de Crescimento | 2016 | Taxa de Crescimento | Taxa Média |
|-----------------|--------|--------|---------------------|--------|---------------------|--------|---------------------|--------|---------------------|--------|---------------------|--------|---------------------|--------|---------------------|------------|
| Banco do Brasil | 10.148 | 11.703 | 15,3 | 12.126 | 3,6 | 12.205 | 0,7 | 10.353 | -15,2 | 11.246 | 8,6 | 14.400 | 28,0 | 8.034 | -44,2 | -0,4 |
| CEF | 3.000 | 3.764 | 25,5 | 5.183 | 37,7 | 5.640 | 8,8 | 6.723 | 19,2 | 7.092 | 5,5 | 7.156 | 0,9 | 4.967 | -30,6 | 9,6 |
| Bradesco | 8.012 | 10.022 | 25,1 | 11.198 | 11,7 | 11.523 | 2,9 | 12.202 | 5,9 | 15.359 | 25,9 | 17.873 | 16,4 | 17.121 | -4,2 | 12,0 |
| Itaú | 10.067 | 13.323 | 32,3 | 14.641 | 9,9 | 14.043 | -4,1 | 15.836 | 12,8 | 20.619 | 30,2 | 23.832 | 15,6 | 22.150 | -7,1 | 12,8 |
| Santander | 1.806 | 7.383 | 308,8 | 7.756 | 5,1 | 6.329 | -18,4 | 5.744 | -9,2 | 5.850 | 1,8 | 6.624 | 13,2 | 7.339 | 10,8 | 44,6 |
| Lucro Total | 33.033 | 46.195 | 39,8 | 50.904 | 10,2 | 49.740 | -2,3 | 50.858 | 2,2 | 60.166 | 18,3 | 69.885 | 16,2 | 59.611 | -14,7 | 10,0 |

Fonte: Elaboração Própria – A partir dos indicadores do DIEESE

Os indicadores apontam para uma constatação: o que sempre incomoda ao capital financeiro é um superávit primário insuficiente, que não permita a redução do déficit nominal, com mais transferência de recursos públicos para o pagamento de juros. Para eles, o Estado deve priorizar, em primeiro lugar, o pagamento das despesas financeiras e, só depois, cumprir suas obrigações sociais com o povo brasileiro.

Claramente⁵, portanto, a razão fundamental da fragilidade financeira do Estado é a chamada dívida pública, que só faz crescer, porque, já há muito tempo, se descolou e não depende, principalmente, das contas primárias do governo; ela ganhou autonomia, tem um movimento próprio, que amplia o seu montante permanentemente e que está associado à abertura financeira - entrada de capitais estrangeiros especulativos. O ajuste

⁵ A partir daqui, os argumentos acerca da natureza e do significado do ajuste fiscal foram reproduzidos de Filgueiras (2017).

fiscal não tem capacidade de resolver o problema, simplesmente porque a dívida é recriada permanentemente na relação do governo com os mercados financeiros. O que o ajuste fiscal faz é transferir uma parcela maior das receitas do governo para o capital financeiro, por isso é que o ajuste fiscal passou a ser uma política permanente do grande capital e da direita liberal.

Quando, por uma conjuntura específica, se relaxa o superávit fiscal primário para que o Estado financie um pouco mais os gastos sociais e as atividades produtivas, a chamada economia real, o problema reaparece e as pressões aumentam, em virtude do crescimento da dívida pública como percentual do PIB. O superávit primário, mesmo representando elevados percentuais do PIB, como deseja o capital financeiro e como ocorreu no segundo Governo FHC e no primeiro Governo Lula, não é suficiente para pagar os juros da dívida, como mostra os dados do gráfico 2; por isso ela cresce em termos absolutos permanentemente, como apresentado no gráfico 1. E, para que ela não cresça também como proporção do PIB, é necessário um elevado crescimento econômico e/ou um permanente ajuste fiscal, porque é necessário um continuado superávit primário elevado.

Não pode haver ilusão; o papel do ajuste fiscal não é “sanear” as finanças públicas, como foi no passado, quando o padrão de desenvolvimento era hegemonizado pelo capital industrial. Esse tipo de política não tem mais essa função nem capacidade, o seu papel é garantir a transferência permanente de recursos públicos e de renda das atividades produtivas para a especulação financeira, da população em geral para os mais ricos. Na verdade, trata-se de ajustar todas as demais despesas do Estado em função do aumento dos gastos financeiros; daí os cortes das despesas primárias, sem redução das despesas com o serviço da dívida pública. O ajuste fiscal tem, claramente, um caráter de classe: é uma escolha a favor do capital, em especial do capital financeiro, e dos mais ricos; e contra os trabalhadores, em especial seus segmentos mais fragilizados.

Além de sua iniquidade social, os efeitos de cada ajuste fiscal não são apenas de curto prazo como querem fazer crer os seus defensores, ao afirmarem que, uma vez “saneada”, a economia retoma o seu crescimento sustentado. Os seus efeitos são de longo prazo, afetam a trajetória de desenvolvimento da economia, porque, entre outras consequências, queima a capacidade produtiva instalada, estimula a especulação financeira e alimenta a cultura rentista, retira a capacidade de financiamento do Estado e o torna mais frágil financeiramente, precariza e destrói a força de trabalho com o aumento das taxas de desemprego, deteriora os serviços públicos e substitui as políticas sociais universais pelas políticas compensatórias.

E isso tudo em um país que, apesar de ter um produto que é o sétimo ou sexto do mundo, se caracteriza por ter uma das maiores concentrações da propriedade e da renda do planeta.

Em resumo, além de uma política deletéria, do ponto de vista produtivo e social, o ajuste fiscal é um permanente processo de “enxugar gelo”; ele necessita ser permanente, caso contrário o problema retorna, inexoravelmente. Daí, o congelamento dos gastos correntes do Estado por 20 anos. É um eterno retorno; os problemas estruturais permanecem, a pobreza continua existindo, a concentração de renda não se altera, ou até piora, o mercado de trabalho se precariza, mas os ricos ficam mais ricos.

O ensino superior no Brasil nas últimas três décadas

Na década de 1990, o ensino universitário privado começou a se difundir em todo território nacional, espalhando-se mais ainda nas regiões sul e sudeste, nas quais já marcava forte presença, como mostram os indicadores da tabela 3.

Primeiro, nos Governos FHC, houve um forte incentivo aos investimentos nessa área, através de financiamentos concedidos pelo BNDES às Instituições Privadas já existentes e, também, para a criação de novas Instituições. Com financiamento de longo prazo e juros subsidiados para a construção de prédios e compra de equipamentos, ampliou-se, rápida e aceleradamente, o número de Instituições Privadas no ensino superior e o número de vagas por elas oferecidas.

Em 1995, início do primeiro Governo FHC, o número de instituições de educação superior no Brasil era de 894, sendo 210 instituições públicas (23,5%) e 684 privadas (76,5%). No final do seu segundo governo, em 2002, esse número alcança 1.637 (uma taxa de crescimento de 83,1%), com 195 instituições públicas (11,9%) e 1.442 instituições privadas (88,1%); estas últimas ampliando, ainda mais, o seu predomínio no ensino superior no país (Tabela 3).

Tabela 3 - Número de Instituições de Educação Superior no Brasil - 1995 a 2015

| Descrição | 1995 | | | 2002 | | | 2003 | | | 2010 | | | 2011 | | | 2015 | | |
|---------------------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|
| | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas |
| Brasil | 894 | 210 | 684 | 1.637 | 195 | 1.442 | 1.859 | 207 | 1.652 | 2.378 | 278 | 2.100 | 2.365 | 284 | 2.081 | 2.364 | 295 | 2.069 |
| Norte | 31 | 12 | 19 | 83 | 14 | 69 | 101 | 15 | 86 | 146 | 25 | 121 | 152 | 27 | 125 | 150 | 24 | 126 |
| Nordeste | 92 | 38 | 54 | 256 | 51 | 205 | 304 | 52 | 252 | 443 | 64 | 369 | 432 | 63 | 369 | 456 | 66 | 390 |
| Sudeste | 561 | 89 | 472 | 840 | 77 | 763 | 938 | 81 | 857 | 1.169 | 131 | 1.038 | 1.157 | 134 | 1.023 | 1.118 | 151 | 967 |
| Sul | 120 | 38 | 82 | 260 | 35 | 225 | 306 | 36 | 270 | 386 | 41 | 345 | 389 | 42 | 347 | 405 | 35 | 370 |
| Centro-Oeste | 90 | 33 | 57 | 198 | 18 | 180 | 210 | 23 | 187 | 244 | 17 | 227 | 235 | 18 | 217 | 235 | 19 | 216 |

| Participação Percentual | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|-------|----------|----------|
| Descrição | 1995 | | | 2002 | | | 2003 | | | 2010 | | | 2011 | | | 2015 | | |
| | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas | Total | Públicas | Privadas |
| Brasil | 100,0 | 23,5 | 76,5 | 100,0 | 11,9 | 88,1 | 100,0 | 11,1 | 88,9 | 100,0 | 11,7 | 88,3 | 100,0 | 12,0 | 88,0 | 100,0 | 12,5 | 87,5 |
| Norte | 100,0 | 38,7 | 61,3 | 100,0 | 16,9 | 83,1 | 100,0 | 14,9 | 85,1 | 100,0 | 17,1 | 82,9 | 100,0 | 17,8 | 82,2 | 100,0 | 16,0 | 84,0 |
| Nordeste | 100,0 | 41,3 | 58,7 | 100,0 | 19,9 | 80,1 | 100,0 | 17,1 | 82,9 | 97,7 | 14,4 | 83,3 | 100,0 | 14,6 | 85,4 | 100,0 | 14,5 | 85,5 |
| Sudeste | 100,0 | 15,9 | 84,1 | 100,0 | 9,2 | 90,8 | 100,0 | 8,6 | 91,4 | 100,0 | 11,2 | 88,8 | 100,0 | 11,6 | 88,4 | 100,0 | 13,5 | 86,5 |
| Sul | 100,0 | 31,7 | 68,3 | 100,0 | 13,5 | 86,5 | 100,0 | 11,8 | 88,2 | 100,0 | 10,6 | 89,4 | 100,0 | 10,8 | 89,2 | 100,0 | 8,6 | 91,4 |
| Centro-Oeste | 100,0 | 36,7 | 63,3 | 100,0 | 9,1 | 90,9 | 100,0 | 11,0 | 89,0 | 100,0 | 7,0 | 93,0 | 100,0 | 7,7 | 92,3 | 100,0 | 8,1 | 91,9 |

Fonte: Elaboração Própria – A partir dos indicadores do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira)

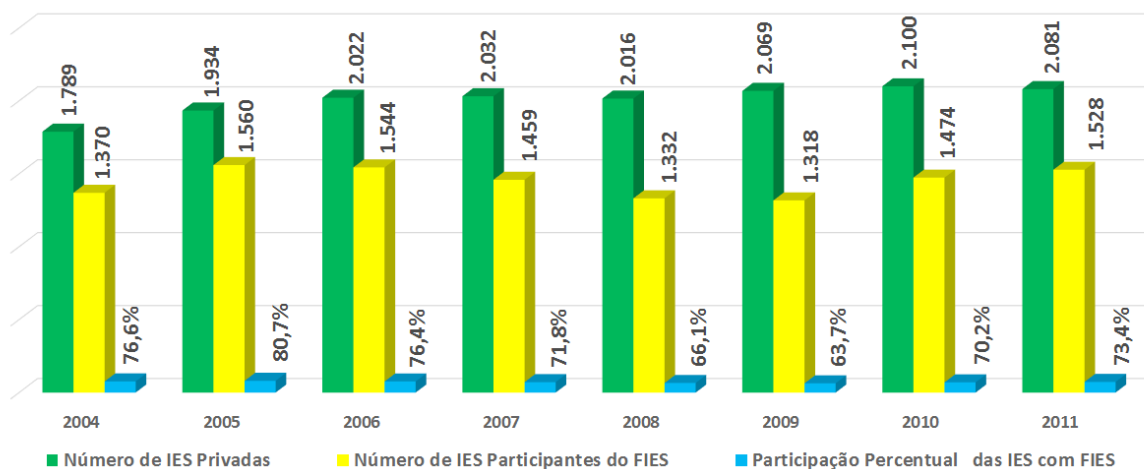
No entanto, com os incentivos e as facilidades propiciadas pelos Governos FHC, foi-se “com muita sede ao pote”, pois se criou uma grande capacidade ociosa não utilizada, em virtude da diminuta renda per-capta dos brasileiros, em especial nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A solução para o problema, criado com o uso do dinheiro público, foi aportar mais dinheiro público para as Instituições Privadas. Se os Governos FHC estimularam o ensino privado pelo lado da oferta, os Governos Lula e Dilma o incentivaram pelo lado da demanda, com a grande ampliação do financiamento do pagamento das matrículas e mensalidades dos estudantes (FIES e PROUNI).

O total de instituições de ensino superior no Brasil, em 2003, era de 1.859, com as instituições públicas somando 207 (11,1%) e as instituições privadas 1.652 (88,9%). No final do Governo Lula, em 2010, o seu número total subiu para 2.378 (crescimento de 27,9%), com as instituições públicas somando 278 unidades (11,7%) e as instituições privadas 2.100 unidades (88,3%). Embora o número das primeiras tenha apresentado um grande crescimento (34,3%), o número de instituições privadas também aumentou (27,1%), o que consolidou o predomínio destas últimas no ensino superior no Brasil.

No governo Dilma (2011-2015), o número total de instituições teve uma pequena redução, foi para 2.364, em razão da diminuição das instituições privadas para 2.069 (87,5%) e de pequeno aumento das instituições públicas para 295 (12,5%); as primeiras continuaram predominando amplamente no ensino superior brasileiro.

Por sua vez, os dados disponíveis sobre o FIES indicam que, de 2004 a 2011, entre 63% e 80% das Instituições Privadas aderiram e se beneficiaram desta fonte de financiamento aos estudantes para pagarem o ensino superior (Gráfico 3).

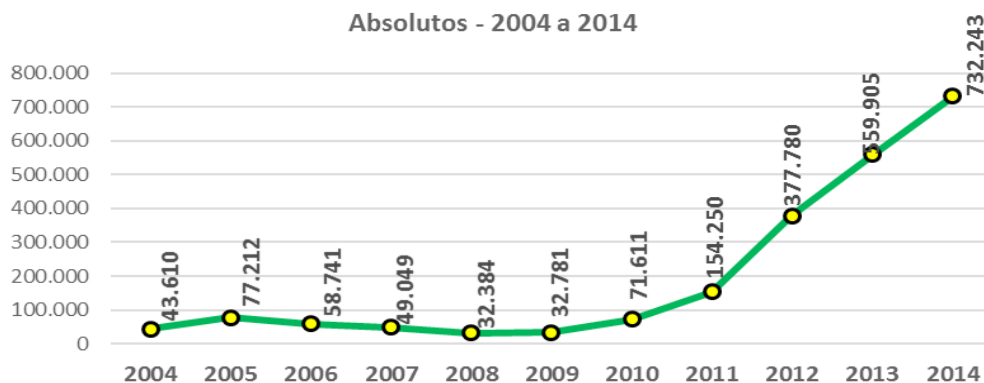
Gráfico 3 - Número de Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil e Número de IES que Aderiram ao FIES - 2004 a 2011



Fonte: Elaboração Própria – A partir dos indicadores do MEC <http://sisfiesportal.mec.gov.br/fies.html>

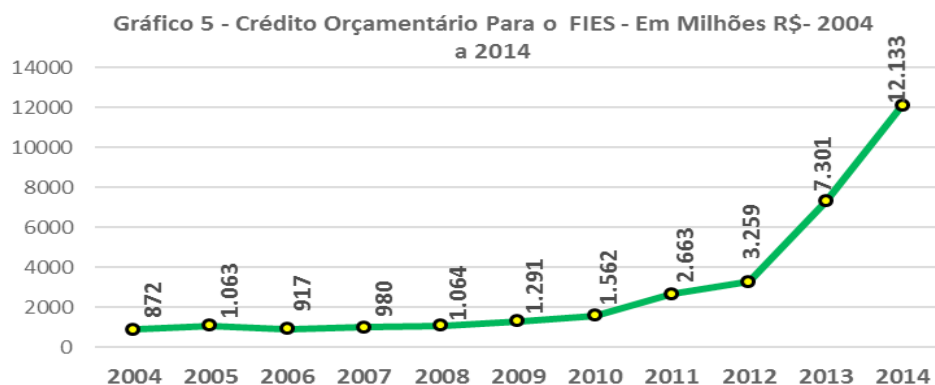
Como pode ser observado abaixo (Gráfico 4), o número de contratos novos do FIES era de 43.610 em 2004, saltando para 732.243 contratos em 2014, uma taxa de crescimento de 1.579% no período. É importante observar que esse crescimento se intensifica, principalmente, durante o governo Dilma (2011-2014).

Gráfico 4 - Número de Contratos Novos De FIES - Valores Absolutos - 2004 a 2014



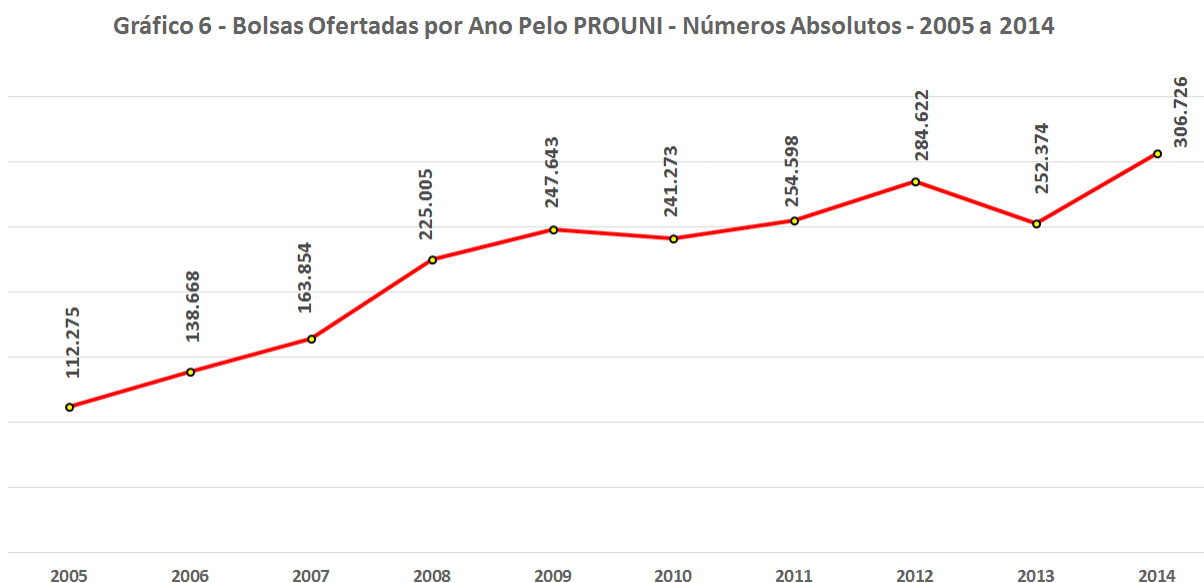
Fonte: Elaboração Própria - A partir dos indicadores do MEC: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/fies.html>

O crescimento do número de contratos do FIES está associado ao crescimento do crédito orçamentário para o FIES para o mesmo período, como mostra o Gráfico 5. Em 2004, o crédito orçamentário para o FIES era de R\$ 872 milhões, saltando para R\$ 12,1 bilhões em 2014, uma taxa de crescimento de 1.291%. Mais uma vez, observa-se que esse crescimento se acelera mais durante o governo Dilma.



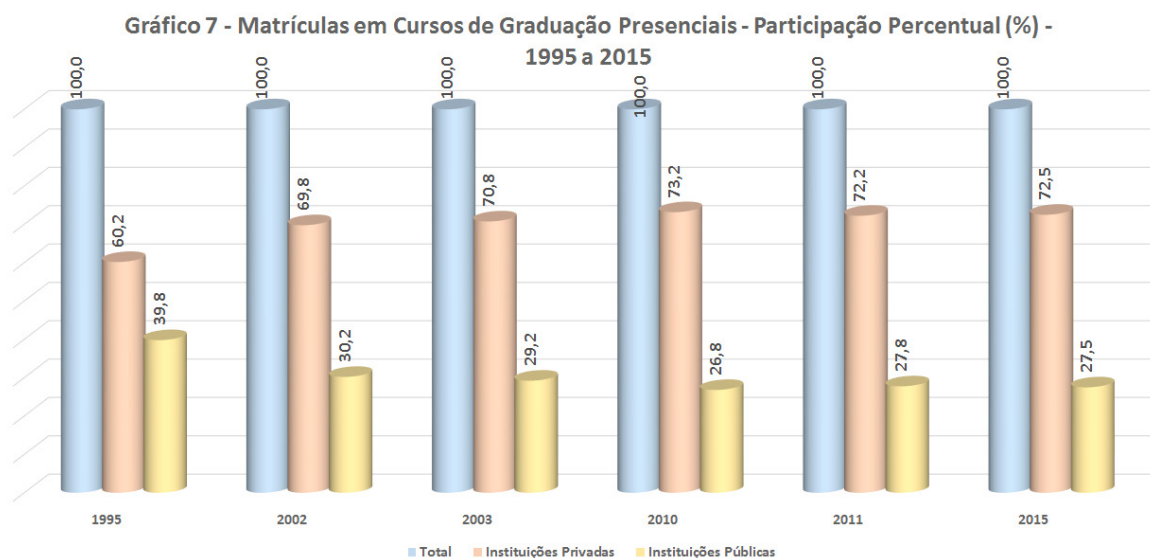
Fonte: Elaboração Própria – A partir dos indicadores do MEC: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/fies.html>

Ao mesmo tempo em que crescem, substancialmente, os contratos e valores do FIES, o governo brasileiro também aumenta o número de bolsas pelo PROUNI, como mostra os indicadores do Gráfico 6. Em 2005 era de 112.275, saltando para 306.726 em 2014, o que representa uma taxa de crescimento de 173,2%. Esse crescimento é continuado durante os governos de Lula e Dilma.



Fonte: Elaboração Própria – A partir dos indicadores do MEC: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatísticas>

O resultado de todo esse processo expressa-se no número de matrículas hoje existentes no sistema universitário brasileiro, como mostram os dados do Gráfico 7: em 1995, no início do Governo de FHC, o percentual de matriculados nas instituições privadas era de 60,2% e nas instituições públicas 39,8%. Em 2002, as instituições privadas aumentam sua participação no número de alunos matriculados para 69,8% e as instituições públicas reduzem sua participação para 30,2%.



Fonte: Elaboração Própria – A partir dos indicadores do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira)

Durante o Governo Lula, a participação dos alunos matriculados em instituições privadas alcança, em 2010, 73,2%, enquanto as instituições públicas reduzem sua participação para 26,8%. Essa realidade, praticamente, se manteve durante o Governo Dilma; em 2015, as instituições privadas tiveram uma participação de 72,5% no número de alunos matriculados, contra 27,5% das instituições públicas. Esses dados, mais uma vez, mostram a consolidação do ensino superior privado no Brasil, mesmo considerando-se o aumento do número das Instituições Públicas com a implementação do REUNI durante o segundo Governo Lula.

A consequência final desse processo, e a mais importante, foi o fortalecimento econômico e político das Instituições Privadas (com forte representação no Congresso Nacional), em particular os seus grandes grupos econômicos - agora já com a presença de capitais multinacionais, que passaram a adquirir Instituições de grande e pequeno porte; portanto, o setor vem passando por um forte processo de internacionalização e centralização de capitais.

De acordo com Pereira e Brito (2014), as aquisições e fusões ocorridas no ensino superior no Brasil, entre 2005 e 2013, movimentaram R\$ 11 bilhões, com 27 transações. A primeira onda de fusões e aquisições teve início no país em 2005, tendo como marco a aquisição do controle societário da mantenedora da Universidade Anhembi-Morumbi pelo grupo americano Laureate.

Atualmente, quatro empresas educacionais brasileiras são negociadas na BMF&BOVESPA: Anhanguera Educacional; Estácio Participações; Kroton; e Sistema

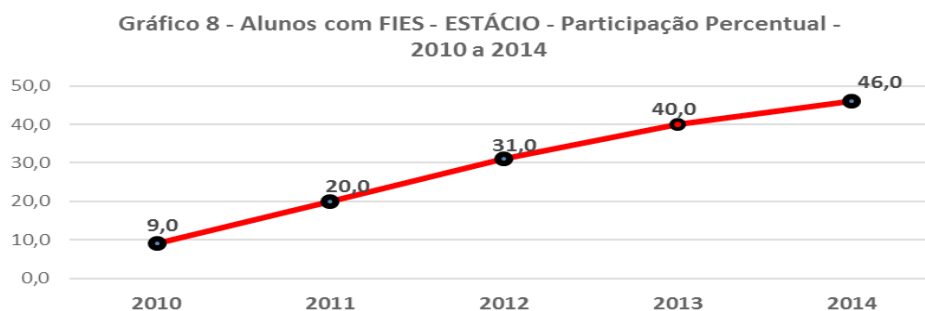
Educacional Brasileiro (SEB). A Anhanguera Educacional, a Estácio Participações e a Kroton estão entre as maiores Instituições Privadas de Ensino Superior no Brasil. Essas empresas, por seu porte e capitalização, tornaram-se as principais consolidadoras do predomínio das Instituições Privadas no ensino superior.

Para Pereira e Brito (2014), entre janeiro de 2007 e abril de 2009, o processo de fusões e aquisições no mercado de Ensino Superior Privado no Brasil movimentou mais de R\$ 1,6 bilhão. Três grandes grupos educacionais lideraram esses investimentos: as transações envolvendo o grupo Anhanguera Educacional somaram mais de R\$ 671 milhões, ou seja, 40,0% de todos os valores envolvidos; as transações envolvendo a Estácio Participações movimentaram R\$ 364 milhões (22,0%); e as do grupo Kroton Educacional somaram R\$ 132 milhões (8,0%).

Em 2011, a Anhanguera comprou a Universidade Bandeirante de São Paulo (Uniban), por estimados R\$ 500 milhões e formou um grupo com mais de 400 mil alunos. Entre os maiores negócios, no período, destacou-se, em 2013, a fusão entre Kroton e Anhanguera Educacional (Jornal Valor Econômico de 30/10/2013): esses dois maiores grupos de ensino privado do país formaram um gigante avaliado em R\$ 13 bilhões, com um milhão de alunos e estrutura que reúne pelo menos 800 unidades de ensino superior espalhadas pelo Brasil.

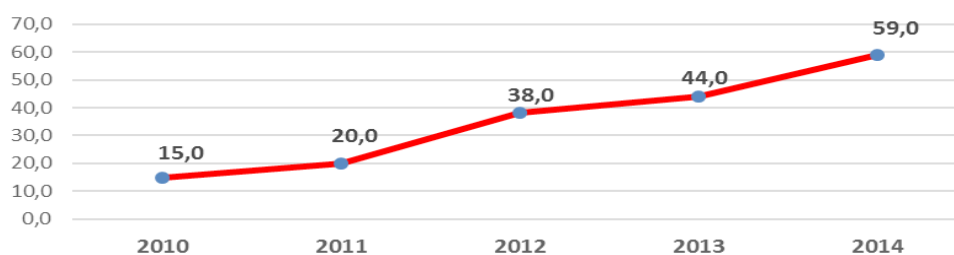
No final de agosto de 2013, foi a vez da rede *Laureate International Universities*, formada por mais de 70 instituições em 29 países, dona da faculdade Anhembí Morumbi no Brasil, arrematar o Complexo Educacional FMU por R\$ 1 bilhão. Fundada em 1968, a FMU era muito cobiçada por concorrentes, tanto pela força da marca quanto por reunir cerca de 90 mil alunos, com receita estimada em R\$ 450 milhões.

Os três gráficos a seguir mostram a crescente e elevada proporção de alunos de grandes grupos privados que utilizaram o FIES (2010-2014): a Estácio Participações, a Kroton (Anhanguera) e a Anima Participação; respectivamente, 46%, 59% e 39%.



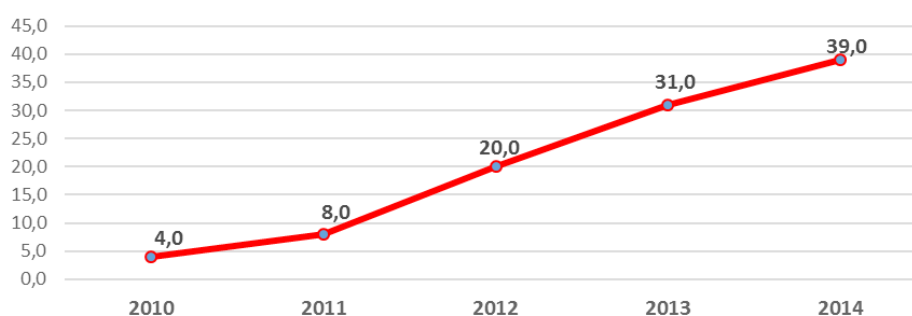
Fonte: Elaboração Própria – A partir dos indicadores da Federação dos Professores do Estado de São Paulo (FEPESP)/Oscar Malvessi Consultoria

Gráfico 9 - Alunos com FIES - Kroton (Anhanguera) - Participação Percentual - 2010 a 2014



Fonte: Elaboração Própria – A partir dos indicadores da Federação dos Professores do Estado de São Paulo (FEPESP)/Oscar Malvessi Consultoria

Gráfico 10 - Alunos com FIES - ANIMA - Participação Percentual - 2010 a 2014



Fonte: Elaboração Própria – A partir dos indicadores da Federação dos Professores do Estado de São Paulo (FEPESP)/Oscar Malvessi Consultoria

Como se pode constatar, o ensino superior no Brasil é um “GRANDE NEGÓCIO” (os grandes grupos internacionais perceberam isso), no qual o Estado financiou, a juros subsidiados, a implantação e/ou ampliação das instalações físicas (capital fixo) dos grandes grupos econômicos privados. Além disso, não há riscos para o investimento nem a possibilidade de descasamento entre oferta e demanda: a compra da mercadoria-ensino também está garantida antecipadamente pelo Estado.

Os recursos do FIES e do PROUNI são transferidos diretamente para as corporações do ensino superior; a inadimplência dos estudantes “beneficiados” é zero e os valores cobrados pelas matrículas e mensalidades exorbitantes - principalmente nas chamadas “ciências duras”. Esse é o “liberalismo” e o “menos Estado” do BIRD, do capital financeiro e da direita liberal brasileira; na verdade, sem a transferência de recursos públicos (orçamentários), agora também para grandes grupos internacionais, esse negócio não poderia sobreviver, pelo menos na enorme dimensão que assumiu no Brasil.

Por fim, um último comentário: a política dos Governos Lula e Dilma para o ensino superior brasileiro é apenas um exemplo, entre muitos, que expressa o tipo de alianças políticas estabelecidas por esses governos em nome da “governabilidade” e que, ao final, influenciou, decisivamente, na construção e execução do golpe operacionalizado através do impeachment. Hoje, na composição do Governo Temer, temos um Ministro da Educação fortemente vinculado aos interesses de um dos maiores grupos de educação privada do país, assim como se pode constatar uma importante representação parlamentar que expressa esse tipo de interesses.

Crítica à análise e às propostas do BIRD para as universidades públicas federais

O novo-velho “estudo” do BIRD surge, assim, nessas circunstâncias políticas, nas quais um governo golpista, completamente rejeitado pela população, mas apoiado irrestritamente pelo “mercado” (o grande capital), vem avançando sem cerimônia na extinção de direitos sociais e trabalhistas, bem como na entrega de uma das maiores riquezas do país: o petróleo existente na camada do pré-sal. Portanto, não se pode ter qualquer ingenuidade na análise desse documento, em especial com relação aos seus fins e objetivos.

Na verdade, as conclusões e propostas do documento não decorrem de nenhum estudo sério (como já mencionado, têm origem e destino interessado politicamente); apenas levantam-se argumentos e indicadores que possam justificar uma convicção político-ideológica falaciosa previamente existente, qual seja: “o Estado gasta muito, além do que seria necessário, e gasta de forma ineficiente” - bordão da direita e do capital financeiro repetido há muitos anos, independentemente de qualquer tipo de estudo.

De fato, é um documento de caráter claramente político, de apoio a todas as políticas e reformas que vêm sendo implementadas pelo Governo Temer e, mais especificamente, à chamada “PEC da morte”, de congelamento dos gastos primários do Estado por vinte (20) anos. No entanto, a sua proposta é pior e mais radical ainda, pois o que está previsto, atualmente, é a manutenção do valor real do total dos gastos primários, uma vez que o seu valor nominal, a cada ano, deve ser reajustado com base na inflação do ano anterior, enquanto o BIRD propõe a redução do valor real do total dos gastos sociais do Estado, em todas as áreas: educação, saúde, previdência, assistência social e salários do funcionalismo - o que implicará uma redução maior ainda do valor do gasto per-capta.

As considerações do “estudo”, no que se refere às Universidades Públicas, diferentemente do documento de 1995, não contrapõem, diretamente, o ensino fundamental/médio ao ensino superior e nem propõem a transferência de recursos de um nível para o outro. Apesar de diferenciá-los quanto ao caráter progressivo do primeiro (atende mais aos pobres) e, supostamente, o caráter regressivo do segundo (atende mais os ricos), considera que ambos são ineficientes; por isso, ambos devem ter seus gastos reduzidos. E considera que, no caso do ensino fundamental, “a vinculação constitucional dos gastos em educação a 25% das receitas dos municípios pode ser uma das principais causas da ineficiência dos gastos” (p. 13).

Ainda segundo o BIRD, as despesas com o ensino superior, entre os anos de 2013 e 2015, além de excessivas e ineficientes, são também regressivas; no primeiro caso porque “... os níveis de gastos por aluno nas universidades públicas são de duas a cinco vezes maiores que o gasto por aluno em universidades privadas” (p. 13) ou “... em média, um estudante em universidades públicas no Brasil custa de duas a três vezes mais que estudantes em universidades privadas” (p. 131) e, no segundo caso, porque “... embora os estudantes de universidades federais não paguem por sua educação, mais de 65% deles pertencem aos 40% mais ricos da população” (p. 13) ou “... a pequena minoria de estudantes que frequentam universidades públicas no Brasil tende a ser de famílias mais ricas que frequentaram escolas primárias e secundárias privadas” (p. 131).

A ineficiência das Universidades Públicas, ainda segundo o documento, também pode ser evidenciada pelo fato de as universidades públicas apresentarem um valor adicionado que parece ser semelhante aos das universidades privadas, apesar de custarem cerca de três vezes mais. Por isso, “as universidades privadas brasileiras tendem a ser mais custo-eficientes⁶ [entre 86 e 88%] do que as públicas [em média 79%].” (p. 134).

Em suma, além de ineficientes,

“... as despesas com universidades federais equivalem a um subsídio regressivo à parcela mais rica da população brasileira. Uma vez que diplomas universitários geram altos retornos pessoais (em termos de salários mais altos), a maioria dos países cobra pelo ensino fornecido em universidades públicas e oferece empréstimos públicos que podem ser pagos com os salários futuros dos estudantes” (p. 130).

⁶ Esse indicador resulta da relação entre custo por aluno e o “valor adicionado” pela Instituição. Este último, por sua vez, tendo por objetivo medir o valor agregado pelo curso no desenvolvimento dos estudantes concluintes, expressa a diferença entre o desempenho do estudante, observado no final do curso (no ENADE), e o desempenho esperado quando de seu ingresso na Instituição (calculado com base nas notas no ENEM).

Resumindo, a descrição da parte do “estudo” do BIRD dedicada às Universidades Públicas: estas, além de ineficientes, também são regressivas socialmente; portanto, propõe a redução do financiamento público, para forçá-las a ser mais eficientes, e o pagamento de mensalidades pelos estudantes (instituição de “tarifas”) - com recursos de suas famílias ou através do crédito educativo e, para os mais pobres, bolsas de estudo do PROUNI.

Confrontando a análise do documento, deve ser esclarecido, desde logo, que os dados do próprio Banco Mundial (não presentes no “estudo” aqui analisado) informam que o Brasil não direciona um montante de recursos adequados à educação, considerando-se todos os seus níveis: da educação infantil à educação superior.

Comparando-se com os 34 países da OCDE (Amaral, 2017), o Brasil está, de fato, entre os primeiros colocados em termos de valor aplicado em educação (US\$ 184,9 bilhões), correspondendo a 6% do PIB (US\$ 3.081,0 bilhões). No entanto, por ter um grande número de matrículas (53.746.345), só menor do que o dos EUA, o Brasil é o último colocado no que se refere ao valor aplicado por matrícula em todos os níveis educacionais (US\$ 3.439,49); abaixo mesmo do Chile (US\$ 4.325,39) e semelhante ao do México (US\$ 3.347,41), os dois únicos países latinoamericanos que integram a OCDE (Tabela 4).

Todos os demais países da OCDE, inclusive Turquia, Grécia, Portugal, Irlanda e Espanha, os quatro últimos considerados como periferia da União Europeia, suplantam o Brasil em valor aplicado por matrícula.

Tabela 4 - Valor aplicado por estudante matriculado, valores em US\$/PPP

(Os valores US\$/PPP são aqueles valores em dólares que sofreram correções para obter a paridade do poder de compra – *Purchasing Power Parity* – PPP)

| País | % PIB em educação | PIB/PPP (US\$ bi) | Valor aplicado em educação (US\$/PPP bi) | Número de matrículas em 2014 em educação | Valor aplicado por matrícula (US\$/PPP) |
|-------------|-------------------|-------------------|--|--|---|
| Brasil | 6,0 | 3.081,0 | 184,9 | 53.746.345 | 3.439,49 |
| Austrália | 5,3 | 1.189,0 | 63,0 | 6.350.388 | 9.923,33 |
| Áustria | 5,6 | 416,6 | 23,3 | 1.685.764 | 13.839,18 |
| Bélgica | 6,4 | 508,6 | 32,6 | 2.942.421 | 11.062,46 |
| Canadá | 5,3 | 1.674,0 | 88,7 | - | - |
| Chile | 4,8 | 436,1 | 20,9 | 4.839.513 | 4.325,39 |
| Rep. Tcheca | 4,1 | 350,9 | 14,4 | 2.077.981 | 6.923,50 |
| Dinamarca | 8,6 | 264,8 | 22,8 | 1.513.888 | 15.042,59 |
| Estônia | 4,8 | 38,9 | 1,87 | 215.086 | 8.687,87 |
| Finlândia | 7,2 | 225,7 | 16,3 | 1.390.540 | 11.686,40 |

| | | | | | |
|---------------|-----|----------|-------|------------|-----------|
| França | 5,5 | 2.699,0 | 148,5 | 15.108.534 | 9.825,24 |
| Alemanha | 4,9 | 3.979,0 | 195,0 | 15.200.566 | 12.826,56 |
| Grécia | 4,1 | 290,5 | 11,9 | 2.135.361 | 5.577,75 |
| Hungria | 4,2 | 267,6 | 11,2 | 1.910.466 | 5.882,96 |
| Islândia | 7,8 | 16,2 | 1,26 | - | - |
| Irlanda | 5,3 | 322,0 | 17,1 | 1.166.555 | 14.629,40 |
| Israel | 5,9 | 297,0 | 17,5 | 2.508.786 | 6.984,65 |
| Itália | 4,2 | 2.221,0 | 93,3 | 10.977.905 | 8.497,25 |
| Japão | 3,8 | 4.932,0 | 187,4 | 20.685.190 | 9.060,40 |
| Coréia do Sul | 4,6 | 1.934,0 | 89,00 | 10.903.460 | 8.159,24 |
| Luxemburgo | 4,1 | 58,7 | 2,41 | 98.992 | 24.328,63 |
| México | 5,2 | 2.307,0 | 120,0 | 35.837.809 | 3.347,41 |
| Holanda | 5,6 | 870,8 | 49,0 | 3.308.654 | 14.738,56 |
| Nova Zelândia | 6,3 | 174,8 | 11,0 | 1.229.008 | 8.960,40 |
| Noruega | 7,4 | 364,7 | 27,0 | 1.315.956 | 20.508,13 |
| Polônia | 4,9 | 1.052,0 | 52,0 | 7.853.798 | 6.563,45 |
| Portugal | 5,3 | 297,1 | 15,8 | 2.070.283 | 7.605,87 |
| Eslováquia | 4,1 | 168,8 | 6,92 | 1.034.772 | 6.688,24 |
| Eslovênia | 5,5 | 68,4 | 3,76 | 407.182 | 9.232,36 |
| Espanha | 4,3 | 1.690,0 | 72,7 | 9.674.213 | 7.511,72 |
| Suécia | 7,7 | 498,1 | 38,4 | 2.454.386 | 15.626,60 |
| Suíça | 5,1 | 496,3 | 25,3 | 1.555.216 | 16.275,10 |
| Turquia | 4,8 | 1.698,0 | 82,0 | 23.005.509 | 3.542,80 |
| Reino Unido | 5,8 | 2.788,0 | 162,0 | 15.127.280 | 10.689,56 |
| EUA | 4,9 | 18.560,0 | 909,4 | 77.230.628 | 11.775,64 |

Fonte: % do PIB em educação e PIB: *The World Factbook* (www.cia.gov.br) e Número de matrículas: The World BankData (<https://data.worldbankdata.org>)

Direcionando-se, agora, a crítica aos aspectos específicos do documento, referentes ao ensino superior, constata-se que o BIRD compara/rebaixa a complexidade de uma Universidade Federal ao compará-la com uma Instituição de Ensino Privado que, na esmagadora maioria dos casos, se limita ao ensino: presencial e, também agora, ao novo filão de ganhar dinheiro que é a “Educação à Distância - EAD”, contando, para isso, com um corpo docente bem menos qualificado/titulado, mal remunerado e carregado de turmas para dar aulas.

As Universidades Federais têm, como regra, além do ensino, atividades de pesquisa e extensão, hospitais universitários de alta complexidade, clínicas e laboratórios, museus, orquestras, teatros, cinemas, escritórios de assistência jurídica à população mais pobre etc.;

contando, para isso, com um corpo docente altamente qualificado/titulado e, na maior parte, trabalhando em tempo integral.

Como consequência dessa enorme diferença, não levada em consideração pelo BIRD, afirmar que as Universidades Federais têm um custo por estudante maior do que as Universidades Privadas não tem a menor credibilidade, se não se separar dos gastos totais realizados pelas primeiras, os gastos com todas as atividades (exceto o ensino) listadas acima. Além disso, tem que se abater o pagamento das aposentadorias e pensões que também fazem parte e compõem o orçamento das Universidades Federais. Apenas depois dessa operação de subtração é que se pode fazer uma comparação do custo por estudante entre os dois tipos de Instituição.

Estudo feito por Amaral (2017), para discussão no âmbito das Universidades Federais Brasileiras e da ANDIFES, evidencia que, depois de realizada a devida subtração mencionada acima, o custo médio anual do ensino, por aluno, nas Universidades Federais, para o ano de 2015, é de R\$ 13.875,00; menor do que a média da OCDE de R\$ 15.772,00 (Tabela 5).

Tabela 5- Gasto por Aluno na educação superior

| País | Gasto por Estudante (US\$/PPP) na Educação Superior |
|---------------|---|
| Brasil | 13.540 |
| Média da OCDE | 15.772 |

Fonte: Education at a Glance, 2016, Table B1.1, p. 192

Adicionalmente, a desconsideração, pelo BIRD, das gritantes diferenças entre as Universidades Públicas e Privadas, no que concerne ao escopo de suas atividades, também inviabiliza o indicador de custo-eficiência que o seu “estudo” utiliza para concluir que as segundas tendem a ser mais custo-eficientes do que as primeiras, pois faz uso do custo por estudante de R\$ 40.893,00 para as Universidades Públicas - que, conforme visto, não reflete estritamente o custo/aluno do ensino.

No que se refere à origem social dos estudantes das Universidades Federais, o BIRD, a partir do conceito de pobreza/riqueza relativas, e classificando os estudantes por quintil de renda per-capta, calcula, com base na PNAD, que, em 2014, somente 20% desses estudantes faziam parte dos 40% mais pobres da população, ao passo que 65% pertenciam ao grupo dos 40% mais ricos. Portanto, isso provaria que os gastos com as Universidades Federais beneficiariam os estudantes das famílias mais ricas.

Essa forma de o BIRD apresentar a realidade (“mais pobres” e “mais ricos”) obscurece, mais do que elucida, o verdadeiro perfil dos estudantes, pois não deixa explícito o nível de renda absoluto das famílias. Esse é um problema que está presente em todos os estudos dessa Instituição sobre pobreza/riqueza ou que definem os níveis de renda abaixo/acima dos quais os indivíduos/famílias são considerados pobres ou ricos. As políticas sociais focalizadas (programas de renda mínima) recomendadas pelo BIRD subestimam o número de pobres existentes, e o tamanho da pobreza, assim como superestimam o número de ricos, exatamente porque definem linhas de pobreza/riqueza, que separam as famílias e/ou indivíduos, tendo por base níveis de renda muito baixos.

Em contrapartida, no mesmo estudo já citado de Amaral, os estudantes das Universidades Federais, no ano de 2014, são classificados segundo a renda bruta familiar por faixas salariais, hierarquizadas segundo o número de salários mínimos (Tabela 6).

Tabela 6- Graduandos segundo a renda bruta familiar em faixas salariais, no ano de 2014

| Faixas Salariais em salários mínimos (S.M.) | Percentual |
|---|---------------|
| Não tem renda | 1,06 |
| Até 1/2 S.M. | 1,56 |
| Mais de 1/2 a 1 S.M. | 10,58 |
| Mais de 1 a 2 S.M. | 23,44 |
| Mais de 2 a 3 S.M. | 14,78 |
| Mais de 3 a 4 S.M. | 9,32 |
| Mais de 4 a 5 S.M. | 8,85 |
| Mais de 5 a 6 S.M. | 6,55 |
| Mais de 6 a 7 S.M. | 4,60 |
| Mais de 7 a 8 S.M. | 2,86 |
| Mais de 8 a 9 S.M. | 2,84 |
| Mais de 9 a 10 S.M. | 2,96 |
| Mais de 10 S.M. | 10,60 |
| TOTAL | 100,00 |

Fonte: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes das IFES, 2014.

O resultado é bem diferente; não deixa margem de dúvida com relação à baixa e média baixa posição socioeconômica da grande maioria desses estudantes: um pouco mais de 51% tem renda familiar de até 03 salários mínimos (R\$ 2.811,00, tendo por base o valor do S.M. de 2017); se considerarmos todos aqueles cujas famílias têm renda de até 06 salários mínimos (R\$ 5.622,00), atingimos 76% do total de estudantes das Universidades Federais.

Apenas 10% dos estudantes estão no topo da distribuição, isto é, pertencem a famílias que têm renda acima de 10 salários mínimos (R\$ 9.370,00).

Pode-se fazer algo semelhante ao que foi feito pelo BIRD, utilizando os dados acima: agregando-se todos os estudantes cuja renda familiar é maior do que 06 salários mínimos (acima de R\$ de 5.622,00) tem-se um total de 24% de estudantes integrando as famílias “mais ricas”. Para se chegar próximo aos 65% dos estudantes mais ricos que, segundo o BIRD, se beneficiam do ensino gratuito das Universidades Federais, é necessário somar todos os estudantes cuja renda familiar bruta é maior do que 02 salários mínimos (1.937,36). Esses são os “mais ricos” (63,4%), segundo a metodologia (menos/mais) do BIRD, e, com dois detalhes importantes: nos dados da tabela acima, a renda é familiar (não per-capta) e bruta (o que inclui valores ainda não deduzidos, como a Previdência Social, por exemplo).

Desse modo, pode-se constatar que a afirmação do BIRD, de que as Universidades Federais acolhem e beneficiam, sobretudo, estudantes das famílias “mais ricas” da sociedade, não tem qualquer credibilidade; os conceitos de “mais ricos” e “mais pobres”, de significado relativo e impreciso, não servem para esclarecer o real perfil dos estudantes; ao contrário, obscurecem e falsificam o que se quer verificar e dá margem à manipulação.

Quanto à afirmação gratuita do BIRD, de que os estudantes das Universidades Federais são egressos de escolas privadas de nível médio, o estudo de Amaral, mais uma vez, desmente categoricamente: em 2014, 64% dos estudantes cursaram o ensino médio integralmente, ou a maior parte, em escolas públicas e, em sentido oposto, 36% cursaram em escolas particulares (Tabela 7).

Tabela 7- Percentual de estudantes das Universidades Federais que cursaram o Ensino Médio integralmente ou a maior parte no setor público ou no setor privado

| Escola | 2014 |
|---------|-------|
| Pública | 64,0% |
| Privada | 36,0% |

Fonte: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes das IFES, 2014.

Por fim, é necessário um comentário sobre o ataque político-ideológico de desqualificação que os servidores públicos vêm sofrendo, na esteira do processo de privatização que está atingindo os serviços públicos, através de políticas já implementadas e/ou em andamento.

A crítica da visão neoliberal dos serviços e dos servidores públicos

O processo de privatização dos serviços públicos vem se desenvolvendo desde os anos 1990; iniciado a partir da reforma do Estado implementada em 1995, ainda no primeiro Governo FHC, tem por paradigma a concepção de um Estado gerencial, que vem substituindo, gradativa e rapidamente, o funcionário público concursado por relações de trabalho contratuais ou informais, regidas por legislação do setor privado.

Essa privatização é operacionalizada através de diversas formas de terceirização na esfera pública, como as concessões, as parcerias público-privadas, as cooperativas, as organizações não governamentais (ONGs), as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), as organizações sociais (OSs) e a contratação de empresas prestadoras de serviços (ou intermediadoras de mão-de-obra).

Neste processo, é trazida, para dentro do serviço público, a lógica empresarial privada em todas as suas dimensões, destacadamente a instabilidade e a rotatividade dos trabalhadores, através de contratos precários e provisórios, com baixo padrão salarial e desrespeito aos direitos trabalhistas. O caso exemplar é o crescimento das Organizações Sociais (OSs) que se disseminaram especialmente na área de Saúde, na gestão de hospitais, e que várias auditorias do TCU, sobre a atuação dessas Instituições, revelaram a existência de descontrole e malversação de verbas públicas, piora dos serviços prestados e precarização do trabalho.

A substituição e o deslocamento do trabalho do funcionário público vêm ocorrendo de forma gradativa, reduzindo-o, não só numericamente, mas redefinindo o seu lugar e a sua importância, desqualificando-o, com o objetivo de mostrar que ele não é mais necessário, que pode ser descartado, superado, substituído, já que o discurso dominante insiste na suposta eficiência das instituições de natureza privada, mais flexíveis e ágeis, em contraposição ao padrão do serviço público brasileiro (Druck et al, 2017).

Na conjuntura mais recente, sob um Estado de exceção, há uma avalanche de medidas que já está paralisando a máquina pública e inviabilizando os serviços públicos no país. O estabelecimento de metas fiscais para 2018 evidencia a opção de classe que este governo ilegítimo representa, com cortes nos serviços públicos e o pagamento de juros da dívida pública, com a transferência de recursos públicos para o capital financeiro em detrimento da

prestação de serviços públicos de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, assistência social, etc., conforme já demonstrado anteriormente.

O orçamento federal para 2018 está sendo qualificado de “criminoso”, pois determina o desmonte da assistência social e dos serviços públicos. No Sistema Único de Assistência Social (SUAS), houve um corte de 97%, caindo de R\$ 2.376 bilhões para 67 milhões. Um corte de 11% no programa Bolsa Família, reduzindo de 1,2 milhões de famílias para 800 mil. Na Educação básica, uma redução de 42%, caindo de 7,4 bilhões para 3,5 bilhões. Na educação superior, um corte de 32%, queda de 8,7 bilhões para 5,9 bilhões. Constata-se, portanto, que as proposições do “estudo” do BIRD já estão sendo adotadas na prática pelo Governo Temer.

No caso do funcionalismo público, o Programa de Demissão Voluntária (PDV), a suspensão dos concursos públicos e dos reajustes salariais, a redução de carga horária e de salários, o aumento da alíquota do INSS de 11% para 14% (MP 805), a aprovação na CCJ (Comissão de Constituição e Justiça) do fim da estabilidade, incluindo critérios subjetivos de avaliação de desempenho, constituem um conjunto de medidas que destituem os funcionários públicos da sua função e especificidade, qual seja: a execução das políticas públicas e sociais. Deixam de ser servidores do Estado e passam a depender das idiosincrasias dos governos de plantão, subordinando-se às diretrizes e ideologias de diferentes partidos e coligações que se estabelecem e se alteram no poder.

Enquanto isso, Temer gastou 4,1 bilhões de reais de dinheiro público com emendas parlamentares, moeda de troca para os deputados votarem pelo engavetamento da primeira denúncia da Procuradoria Geral da República contra ele. Adicionalmente, têm as desonerações fiscais já citadas anteriormente, que chegaram ao valor de R\$ 284,8 bilhões ou 4,2% do PIB, em 2017. Segundo Gentil, (2017), em 2016, o valor das desonerações fiscais foi maior que todo o gasto, na esfera federal, com Saúde (R\$ 98,5 bilhões), Educação (R\$ 84,6 bilhões), Assistência Social (R\$ 77,6 bilhões) e Ciência e Tecnologia (R\$ 5,8 bilhões). Além disso, estima-se que as novas regras do REFIS, negociadas no Congresso Nacional, trarão um prejuízo de 23 bilhões aos cofres da União.

A reestruturação do Estado, sob a hegemonia neoliberal, criou um “Estado gerencial” ou um “governo empresarial” (Laval e Dardot, 2016), que vem se difundindo no plano mundial, e que tem duas dimensões fundamentais: 1- As privatizações de empresas públicas e de

serviços públicos, pondo fim gradativo ao “Estado produtor” e 2- A transformação interna do Estado, realizada através de reformas, cujo objetivo é subordinar a gestão pública à lógica do mercado, em nome da eficiência e produtividade, reduzindo custos, flexibilizando-o e impondo uma gestão nos moldes da empresa privada. (idem, 2016).

Tal transformação - que vem sendo sustentada na desvalorização/desprezo dos servidores públicos, com a imposição de baixos salários, sobretudo nas áreas de educação e saúde - está fazendo com que os serviços públicos passem a conviver com a falta crônica de meios e de pessoal, fruto da redução de investimentos em políticas públicas de caráter universal. Para isso, os “governos empresariais” contam com a ajuda da mídia, desencadeando verdadeiras campanhas contra o funcionalismo público, acusado de privilegiados, descompromissados, sem eficiência e pouco produtivos, que estariam sugando os recursos públicos sem dar à população um serviço público de qualidade, ao tempo que enaltecem o peso dos impostos para os cidadãos, para conseguir a adesão ideológica a essa postura.

Segundo Dardot e Laval (2016, p. 274-275), trata-se da:

... mudança da concepção de ação pública, agora subordinada aos valores, prática e funcionamento da empresa privada. Um (...) Estado mais flexível, reativo, fundamentado no mercado e orientado para o consumidor. (...) que não visa apenas aumentar a eficácia e reduzir custos da ação pública; ela subverte radicalmente os fundamentos modernos da democracia, isto é, o reconhecimento de direitos sociais ao status de cidadão. (...) O que se viu foi uma ‘mercadorização da instituição pública obrigada a funcionar de acordo com as regras empresariais’.

A concepção de ação pública do “intervencionismo neoliberal” propõe substituir a administração regida pelo direito público por uma administração subordinada ao direito da concorrência, mudando radicalmente o modo da gestão pública, juntamente com a defesa e a prática da redução dos gastos públicos, que tem tido efeitos devastadores em todos os países. É isso o que defende o “ajuste justo” do Banco Mundial.

A redução do efetivo de funcionários públicos estatutários, a quebra de direitos, a desvalorização salarial, a desqualificação e desmoralização da sua função e a sua submissão a formas de gestão privadas, constituem uma ofensiva que tem por objetivo a extinção desse segmento de trabalhadores, pois a sua existência - enquanto força de trabalho vivo - é a única garantia para se manter o caráter público dos bens coletivos necessários à reprodução social dos trabalhadores, como saúde e educação.

Conclusão

O documento do Banco Mundial aqui analisado, cujo título começa por “um ajuste justo”, é revelador da forma irresponsável com que essa Instituição faz a defesa de políticas de desconstrução da dimensão social do Estado. Em nome da eficiência dos gastos públicos, defende a redução dos serviços públicos ou, até mesmo, a sua extinção em algumas áreas, como é o caso da proposta de acabar com a gratuidade das universidades públicas brasileiras, em especial as Universidades Federais.

O centro da argumentação do “estudo” do BIRD é de caráter essencialmente produtivista, financeiro e privatizante; uma análise economicista, de custo-benefício, que é própria da tradição neoclássica na Ciência Econômica. Mas, mais do que isso, parte de uma posição, a priori, que é típica dessa Instituição, e que se alinha à mesma ótica do FMI e dos governos dos EUA, qual seja: os países da periferia do capitalismo gastam mais do que podem, tendo por consequência o aparecimento de déficits públicos e déficits em suas contas de transações correntes dos seus balanços de pagamentos. Logo, a solução é reduzir gastos, primários evidentemente (ajuste fiscal), e reduzir o consumo e o crescimento econômico.

Em contrapartida, o documento da Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais do Ensino Superior (ANDIFES) “Universidades Federais – Patrimônio da Sociedade Brasileira”, divulgado recentemente (novembro de 2017), expõe as razões fundamentais para a manutenção e defesa do Sistema Público (gratuito) de Universidades Federais. A ANDIFES reúne todos os Reitores dessas Universidades, e são eles, pela posição que ocupam, enquanto dirigentes, que têm maior possibilidade de avaliar e demonstrar a decisiva centralidade que as universidades públicas têm para o desenvolvimento socioeconômico de qualquer país democrático. E assim o fazem, contribuindo para elucidar e questionar os argumentos e (falsas) informações expressas no documento do Banco Mundial.

O atual Sistema Público de Universidades Federais é constituído por sessenta e três instituições distribuídas por todas as regiões do país. Congrega cerca de um milhão e duzentos mil alunos de graduação e pós-graduação. As Universidades Federais mantêm quarenta e seis hospitais universitários de alta complexidade, inseridos no Sistema Único de Saúde (SUS) e que atendem à comunidade.

É parte das Universidades Federais um conjunto de centros e laboratórios de pesquisa científica em todas as áreas do conhecimento, produzindo inovações e desenvolvendo um

trabalho científico imprescindível ao desenvolvimento socioeconômico do país. Em dez anos, as atividades de pesquisa realizadas nessas Universidades levou o Brasil da 23ª para a 13ª posição entre as nações que mais produzem ciência. (ANDIFES, 2017)

Sustentada no tripé Ensino, Pesquisa e Extensão, as Universidades Federais formam, ininterruptamente, gerações para todas as profissões e, não por acaso, aqueles profissionais mais reconhecidos, nacional e internacionalmente, pela sua contribuição científica são oriundos dela e das demais Universidades Públicas.

As atividades de extensão junto às comunidades, na forma assistencial de serviços aos segmentos carentes, através da atuação conjunta com outras instituições públicas e privadas, e através de programas desenvolvidos em conjunto com diversos segmentos da sociedade, servem para socializar o conhecimento produzido, bem como contribuem para a execução de políticas públicas.

O “estudo” “Um Ajuste Justo: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil” ignora e despreza a realidade do Sistema Público de Universidades Federais, maquiando e manipulando, tendenciosamente, informações. A intenção é clara: destruir a Universidade Pública, Gratuita e Democrática, socialmente referenciada, uma Instituição que foi construída pela sociedade brasileira com o objetivo de alcançar a autonomia e a independência econômica e política do país.

Sucumbir diante desse “ajuste fiscal” permanente, imposto pelas instituições que representam os interesses do capital financeiro internacional, significa retroceder em termos econômicos, sociais, políticos e culturais, com a total subserviência e subordinação do país à ordem mundial do capitalismo financeirizado, comprometendo e dificultando, ainda mais, a busca de emancipação da maioria da sociedade brasileira.

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. **A hora da verdade para as Universidades Federais brasileiras: metas do PNE (2014-2024) e 10 mitos a serem debatidos e desvendados.** ANDIFES, 2017. (mimeo),

ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis, **IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes das IFES – 2014, 2016**, (Disponível em: : <http://www.andifes.org.br>, Acesso em: 15/03/2017.

ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. **Universidades Federais**: patrimônio da sociedade brasileira, 2017. (Disponível em: <http://www.andifes.org.br>, Acesso em: 29/11/2017).

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Séries temporais**. Disponível em: www.bcb.gov.br Acesso em: 28/11/2017

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo**: Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil. Novembro de 2017. (mimeo)

DARDOT, Pierre, LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEPARTAMENTO INTERSIDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Estudos e Pesquisas**. Disponível em: www.dieese.org.br Acesso em: 29/11/2017

DRUCK, Graça; SENA, Jeovana; PINTO, Marina; ARAUJO, Sâmia. A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. In: CAMPOS, Gambier André. (org.) **A Terceirização do Trabalho no Brasil**, IPEA, 2017. (no prelo)

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS Luiz. O projeto do Banco Mundial, o Governo FHC e a privatização das Universidades Federais. In: **Caderno do CEAS**, Salvador, 1996, vol. 32, p 28-42.

FEDERAÇÃO DOS PROFESSORES DO ESTADO DE SÃO PAULO (FEPESP). **Estudo** (FEPESP)/Oscar Malvessi Consultoria, 2015. Disponível em: <http://m.fepesp.org.br/fepesp-na-midia/estadao-grupos-de-ensino-superior-crescem-mas-investem-menos-em-docentes> Acesso em: 22/11/2015

FILGUEIRAS, Luiz. Economia, política e o bloco no poder no Brasil. In: **Revista Bahia Análise & Dados**, dezembro de 2017 (no prelo).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Educação Superior**: Dados. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-superior> Acesso em: 20/11/2017.

IPEADATA. **Base de Dados**: Indicadores Macroeconômicos. Disponível em: www.ipeadata.gov.br Acesso 25/11/2017.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Receita Pública**: quem paga e como se gasta no Brasil? Brasília, IPEA, 2009. (Comunicado da Presidência, Número 22). Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/090630_comunicadoipea22.pdf Acesso em: 28/11/2017

LIRIO, Sérgio. **Temer abre o cofre para salvar o pescoço**, 26/07/2017. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/revista/962/temer-abre-o-cofre-para-salvar-o-pescoco>. Acesso em 28/07/2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)**. Dados. Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/index.php> Acesso em: 20/10/2017

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI)**. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/> Acesso em: 20/10/2017

ORAIR, Rodrigo Octávio. **Desonerações em alta com rigidez da carga tributária**: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014? Brasília, IPEA, 2015. (Texto para discussão, n. 2117). Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26013 Acesso em: 28/11/2017

PEREIRA, Tarcísio Luíz; BRITO, Silva Helena A. **As aquisições e fusões no ensino superior privado no Brasil**. 2014. Disponível em: http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT2/GT2_Comunicacao/TarcisioLuizPereira_GT2_integral.pdf Acesso em: 20/08/2015

TESOURO NACIONAL. **Dados e Estatísticas**. Disponível em: www.tesouro.fazenda.gov.br Acesso em: 20/11/2017

Abstract

That paper makes a critical analyses about the most recent "Study" of the World Bank (WB) which addresses the expenditures of the Brazilian State, particularly those/specialy related to the Federal Public University, which defends the current tax adjustment in Brazil. That paper shows that the central argument of WB follows a productivist and financial logic in favor of privatization – that is, an economic and cost-effective analysis, a commonly used criteria by traditional neoclassical theory in Economic Science. In fact, using these theoretical artifices is typical of the WB, the International Monetary Fund (IMF) and the US government, with a clear objective: show that the countries on the periphery of capitalism spend a lot and the consequence is the high public deficit of these countries.

Keyword: Federal Public Universities. World Bank. Tax Adjustment.

MOVIMENTOS SOCIAIS E LUTA ANTIMANICOMIAL: CONTEXTO POLÍTICO, IMPASSES E A AGENDA PRIORITÁRIA

*Social Movements And Anti-Asylum Struggle: Political Context, Deadlocks
And The Priority Agenda*

Ana Paula Guljor

Psiquiatra. Phd Saúde Pública. Pesquisadora Laboratório de Estudos e Pesquisas em Saúde mental e Atenção Psicossocial/LAPS da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca/ ENSP-FIOCRUZ-RJ

Paulo Amarante

Psiquiatra. Phd em Saúde Pública. Doutor *Honoris causa* pela Universidad Popular Madres de La Plaza de Mayo. Pesquisador Titular e Professor do Laboratório de Estudos e Pesquisas em Saúde mental e Atenção Psicossocial/LAPS da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca/ ENSP-FIOCRUZ-RJ.

Informações do artigo

Recebido em 28/11/2017

Aceito em 20/12/2017

Resumo

O processo de Reforma Psiquiátrica brasileiro é considerado uma referência no cuidado em Saúde Mental no mundo e hoje é uma política de Estado. Desde seu início, em fins da década de 70 até o momento atual, obteve inúmeras conquistas. Entre as principais está a lei nacional de saúde mental (10.216/01) e a constituição de uma rede de serviços territorial. Considera-se que a existência de um movimento social potente – o movimento da luta antimanicomial – foi o impulsionador desta trajetória e, ainda hoje, se constitui em um dispositivo fundamental na garantia de sua sustentabilidade. Este ensaio busca discutir, no marco temporal do processo de Reforma Psiquiátrica, aspectos que envolvem a luta antimanicomial, seu percurso e desafios na conjuntura em que hoje se apresenta. Parte-se do pressuposto de que esta é uma proposta de transformação da sociedade e não se restringe ao fechamento dos hospitais psiquiátricos. A partir do contexto histórico da luta por direitos na sociedade brasileira, em específico na conformação da luta antimanicomial como movimento social, articula a análise do atual momento político no âmbito internacional e da sociedade brasileira com uma perspectiva crítica, no sentido do fortalecimento da disputa de hegemonia de um modelo de cuidado em saúde mental o qual possui estreita relação com o processo civilizatório da sociedade e a luta pela democracia.

Palavras-chave: Reforma Psiquiátrica. Saúde Mental. Políticas Públicas. Luta Antimanicomial

Introdução

O processo de Reforma Psiquiátrica no Brasil teve seu início em 1978, com as denúncias feitas pelos trabalhadores de Saúde Mental sobre as condições desumanas dos grandes hospitais psiquiátricos. Este movimento transformou-se, na década posterior, em um movimento social organizado, o Movimento dos Trabalhadores em Saúde Mental (MTSM) e, em 1987, no II Congresso de Saúde Mental em Bauru, se reconheceu como movimento da luta antimanicomial, a partir de então, adotou o lema “Por uma sociedade sem manicômios”.

O movimento da Reforma Psiquiátrica, com seus avanços e desafios para a superação do paradigma manicomial, ultrapassa a ideia de uma mudança de modelo de assistência,

visto que sua proposta diz respeito a um projeto de sociedade. Desta forma, para além de organização de serviços e sistemas, envolve política, democracia, direitos civis e sociais, inclusão, solidariedade e reconhecimento à diversidade (HONNETH, 2009) e, principalmente, o direito à liberdade. Assim, no atual contexto brasileiro, a agenda antimanicomial, para além da discussão restrita ao setor saúde mental, é uma agenda da, e para, a sociedade brasileira.

A proposta deste ensaio é discutir, no marco temporal do processo de Reforma Psiquiátrica, aspectos que envolvem a luta antimanicomial, seu percurso e desafios atuais. Parte-se do pressuposto que esta é uma luta compreendida em uma concepção ampliada, na qual a desconstrução do paradigma manicomial não se restringe à extinção dos hospitais psiquiátricos. Um novo *lugar social* do louco se configura em uma transformação da sociedade no sentido da solidariedade, da justiça social e redução das desigualdades. Assim, o artigo contextualiza-se no processo histórico da luta por direitos na sociedade brasileira, em específico na conformação da luta antimanicomial como movimento social, a partir das mobilizações na década de 70, considerando que a saúde se articula ao direito social e, neste sentido, aos fundamentos da república. Está pautado no desafio de discutir uma hipótese de luta política estratégica para o campo da participação popular em paralelo a um conjunto de ações estruturantes para a resistência dos movimentos ligados aos direitos humanos e à luta antimanicomial no país. Entretanto, ao não objetivar estabelecer uma visão finalística do tema, configura-se como uma contribuição para reflexão e análise de perspectivas possíveis do movimento antimanicomial no momento histórico atual.

O movimento da luta antimanicomial¹

Segundo Amarante (1995), o Movimento de Reforma Psiquiátrica tem seu estopim no episódio denominado “crise da DINSAM”. A Divisão Nacional de Saúde Mental era uma estrutura ligada ao Ministério da Saúde e responsável pela formulação das políticas públicas do subsetor saúde mental. Era o órgão federal que realizava, também, as contratações e, neste período, já contabilizava quase duas décadas sem realizar concursos públicos. O cuidado aos pacientes nos hospitais, desde 1974, era realizada por profissionais das várias categorias em regime de “bolsa”, sem garantias trabalhistas, em número insuficiente e sem

¹ Utilizou-se como embasamento para apresentação dos fatos históricos referentes ao processo de Reforma Psiquiátrica e o movimento antimanicomial o livro *Loucos Pela Vida: a trajetória da Reforma Psiquiátrica no Brasil*. AMARANTE. P, 1995.

condições adequadas de trabalho. No estado do Rio de Janeiro, em 1978, a denúncia de três profissionais bolsistas de irregularidades existentes em uma das instituições pertencente a este órgão, tornou pública a situação de violência institucional dos hospitais psiquiátricos. Este ato mobilizou trabalhadores de outras unidades hospitalares no estado e, em abril deste ano, é deflagrada uma grande greve, cujo desdobramento imediato foi a demissão de 260 profissionais e estagiários (op. cit). Esta greve pode ser identificada como a primeira greve durante a ditadura militar no período pós AI-5, visto que registros posteriores relatam a primeira greve sindical no ABC paulista (na montadora de ônibus e caminhões Scaab-SCANIA) apenas em maio de 1978.

Este episódio se desdobrou em uma mobilização mais ampla, apoiada pelo Movimento de Renovação Médica (REME) e Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES), com espaços de discussão permanentes e comissões de saúde mental no Sindicato dos Médicos e no CEBES. Assim, o Movimento dos Trabalhadores de Saúde Mental foi se consolidando e aglutinando entidades como conselhos de classe e outros setores da sociedade. Um aspecto significativo foi ter mantido as questões da saúde mental como pauta da grande mídia por oito meses consecutivos, dando publicidade ao tema e gerando uma consequente sensibilização da população, principalmente no que se referia às questões humanitárias.

Este percurso de mobilização foi acompanhado de uma crescente politização do próprio movimento. Inicialmente, observou-se questões corporativas (como salários e vínculos laborais) e uma pauta reivindicativa pouco específica de transformação do modelo assistencial. No decorrer do processo, o MTSM se amplia para além do estado do Rio de Janeiro, visto que, apesar de menor pauta na mídia, foram mantidos os espaços de discussão com apoio de outras entidades de caráter estadual e nacional. Neste período, a Associação Brasileira de Psiquiatria (ABP) teve participação importante, sendo o V Congresso Brasileiro de Psiquiatria, em fins de 1978, o primeiro a contar com a participação dos movimentos de saúde mental. Naquele momento, gerou-se uma inflexão no caráter estritamente acadêmico do encontro, que passa a ter uma característica de discussão e organização político-ideológica. A possibilidade de reunião dos diversos coletivos mobilizados pelo país e identificados ao MTSM, mesmo em caráter paralelo à programação oficial, culminou com um projeto político que englobava a compreensão da situação macropolítica como determinante no quadro da saúde mental e tendo 'a questão democrática' pautado toda a agenda. Nesta

agenda se inseria a defesa da anistia ampla geral e irrestrita, a possibilidade de atuação de representações livres (os sindicatos haviam sido submetidos a lideranças indicadas pelo Estado e muitas entidades representativas de movimentos eram perseguidas), a privatização do sistema de saúde compreendido como impedimento para a participação democrática na construção de projetos para a saúde entre outros. Ou seja, neste momento, a discussão do modelo assistencial se amplia para a discussão de um projeto de sociedade, tendo a democracia como elemento determinante para esta transformação.

O MTSM se consolida enquanto tal neste período de 1978-1980. Sua permanência como principal ator na década seguinte, ou, melhor dizendo, impulsionador da transição paradigmática do próprio movimento, se caracterizou por sua característica ímpar de contextualização da luta específica como estando contida em uma disputa mais ampla no campo macropolítico. Sua agenda incluía uma pauta política e social. Deste modo, acumulou potência ao agregar como parceiros atores do campo sindical, movimento popular, entidades de classe (corporativas), CNBB, OAB, ABI e parcela progressista das universidades (que, naquele momento, tinham movimentos de resistência e luta contra a ditadura). Uma ressalva ao papel dos intelectuais, ou, podemos chamar formadores políticos do campo da saúde mental do Brasil, ou que tinham no Brasil um local de frequente circulação. Importantes nomes ligados às lutas por transformações da França, Itália, Argentina entre outros países tiveram grande influência na formação do movimento político da saúde mental no país². Entidades que reuniam intelectuais brasileiros no campo da saúde coletiva e ciências sociais também contribuíram, de forma significativa, na qualificação dos quadros militantes. Esta influência se refletiu na construção dos projetos de políticas públicas disputados já nos 80 no interior das estruturas de Estado ou nos espaços oficiais de participação como a 8ª Conferência Nacional de Saúde e a Assembleia Constituinte em 1988. O amadurecimento político do MTSM e suas articulações levaram à construção de importante diferencial em relação aos processos de reforma psiquiátrica em outros países.

No período que se estendeu entre 1979 e 1987, houve um significativo número de profissionais identificados ao MTSM inseridos em estruturas de gestão do Estado, gerando políticas locais que se coadunavam aos princípios da Reforma Psiquiátrica. A criação de dispositivos oficiais de interlocução como o convênio de Co-Gestão Interministerial com as

² Para maior detalhamento sobre este tema vide AMARANTE 1995; YASUI, 2010.

Comissões Interinstitucionais de Saúde Mental (CISM) em âmbito estadual e municipais, a pressão por espaços de construção da política pública como as Conferências e Encontros de Coordenadores de Saúde Mental possibilitaram a construção de estratégias mais consistentes para a efetivação de um modelo de assistência não apenas centrado nos hospitais psiquiátricos³. Este posicionamento de 'mudança por dentro', apesar de impactos positivos na política pública de saúde mental não se deu sem divergências. Se, por um lado, a disputa de hegemonia do modelo se dava em frequentes embates com as instituições ligadas ao mercado privado como a Federação Brasileira de Hospitais (FBH), por outro, o posicionamento de trabalhadores de saúde mental na gestão estatal também gerava conflitos no que se refere ao questionamento de submetimento à burocracia estatal. Estas divergências se tornaram mais claras com a subdivisão do Movimento em dois grupos - o Movimento dos Trabalhadores de Saúde Mental e o Plenário dos Trabalhadores de Saúde Mental, este último representado pela perspectiva de uma posição 'desatrelada' do aparelho de estado. A pluralidade do MTSM e sua multiplicidade refletia-se na diversidade de categorias profissionais, na incorporação de movimentos populares e em sua inserção em entidades e em outros movimentos (AMARANTE, 1995). Entretanto, mantinha uma tensão permanente no que se referia às táticas a serem instituídas e, até mesmo, em sua perspectiva estratégica onde a defesa da mudança no modelo assistencial ou a desinstitucionalização traduziam, nas entrelinhas, as diferenças de fundo quanto à concepção de Reforma Psiquiátrica.

O ano de 1987 configura-se em um marco da Reforma Psiquiátrica no que se refere ao desenho de mobilização. A I Conferência Nacional de Saúde Mental, realizada no mês de junho no Rio de Janeiro, configura-se como " (...) a consolidação de longo período de uma estratégia institucionalista que visava inserir nas diretrizes nacionais de saúde mental os princípios que vinham norteados pelo movimento pela Reforma Psiquiátrica e o marco final deste mesmo período." (AMARANTE, 1995, p.87). Esta conquista significou o primeiro momento de oficialização de uma política de saúde mental que buscava romper com o modelo hospitalocêntrico. Ao mesmo tempo, a tensão no interior do MTSM se mantinha, visto a recusa de alguns setores em estabelecer alianças com o Estado, ao qual reconhecia como agente de exclusão e violência. Assim, construído em espaços de discussão paralelos na I CNSM, surge o indicativo de realização do II Congresso Nacional de Trabalhadores de Saúde Mental, com uma agenda independente do

³ Em sua historicização da Reforma psiquiátrica no Brasil, Amarante (1995) detalha o processo de articulação e implementação das políticas públicas no campo da saúde mental durante as décadas de 70 e 80.

Estado e buscando a construção de alianças com os movimentos populares além da valorização da participação dos usuários. Estes, até então, tinham uma tímida participação nos espaços de discussão que eram mais voltados às entidades, aos gestores e técnicos. O encontro de Bauru, como ficou reconhecido posteriormente, realizado em dezembro de 1987, definiu uma inflexão no processo de Reforma Psiquiátrica, com um posicionamento claro de extinção dos manicômios e consistia em uma proposta de transformação da sociedade - ou seja, no marco da desinstitucionalização, a luta se amplia para a desconstrução de saberes e práticas excludentes na busca de um novo lugar social da loucura. “Por uma sociedade sem manicômios”, eixo do relatório paralelo da I CNSM, se transforma no lema do Movimento da Luta Antimanicomial, que consistiu em uma transição paradigmática de um movimento de trabalhadores para um movimento fundido às entidades e movimentos populares tendo os usuários e familiares um lugar privilegiado de protagonismo.⁴

Cabe destacar que, até este momento, a presença de associações ainda era restrita e as intervenções voltadas à potencialização do aparato terapêutico. A partir de então, como movimento social, as associações de usuários e familiares no campo da saúde mental se multiplicam e passam a incorporar questões sociais mais amplas. É pelas ruas de Bauru que se realiza a primeira manifestação pública pelo fechamento dos manicômios no país.

O MNLA se mantém como aglutinador das agendas de luta da saúde mental até fins da década de 90. Com a intervenção na Casa de Saúde Anchieta, em Santos, tem início a implantação de uma proposta radical de reforma psiquiátrica na cidade, sob a liderança e o protagonismo de expressiva parte dos participantes do encontro de Bauru, além de ter seus princípios como diretrizes políticas do processo. O projeto de lei 3.657/89, do deputado Paulo Delgado, apresentado após o início do processo de reforma psiquiátrica em Santos (SP), vai originar, com muitas alterações, a lei da Reforma Psiquiátrica (10.216/2001), após 12 anos de tramitação no Congresso Nacional. Durante todo o período de tramitação, muitas mobilizações foram lideradas pelo MNLA na defesa de sua aprovação, reafirmando a potência deste movimento como catalizador da organização da militância política no campo da Reforma Psiquiátrica.

⁴ O Lema “Por uma sociedade sem manicômios” foi proposto, originalmente, pela Rede de Alternativas à Psiquiatria e ficou conhecido pelos brasileiros no III Encontro Latino-americano da Rede, realizado em dezembro de 1986 em Buenos Aires.

A reforma psiquiátrica no contexto dos anos 90

A década de 90 foi um período marcado pela grande ofensiva neoliberal e, no país, uma agenda de ajuste fiscal e submetimento às imposições das agências internacionais. Uma política de estado mínimo e privatizações ocupa o cenário macropolítico. No âmbito brasileiro, a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) foi uma agenda paralela e alvo de inúmeras deformidades em sua concepção inicial. Neste período, o movimento sindical sofre com os ataques aos direitos trabalhistas e a defasagem salarial, sendo a luta pelo emprego e manutenção da renda a pauta prioritária. Vasconcelos (2016) destaca que, neste período, houve um processo crescente de “institucionalização, cooptação e/ou desmobilização” dos movimentos sociais e partidos políticos. As políticas sociais, defendidas na constituição de 1988, ocuparam a agenda política no país em fins da década anterior. Poderíamos dizer, segundo o autor, que a inclusão do país em políticas de bem-estar social deu-se em tempos tardios, já no momento onde, mundialmente, se conformava um novo modo de dominação do capital, o capitalismo neoliberal globalizado como será abordado mais adiante. Este foi responsável pela imposição de novas formas de relação de trabalho e, deste modo, da organização dos movimentos sindicais. Pode-se apreender, neste período, que os movimentos populares setoriais, no refluxo do movimento sindical, passam a ocupar um papel destacado na disputa no campo dos direitos civis e sociais como aconteceu com a luta antimanicomial.

Sobre a organização deste movimento, a concepção inicial de não institucionalização em um aparato físico ou em estruturas hierárquicas se mantinha na mesma perspectiva de não cristalização. O processo de articulação se efetiva pelo debate coletivo e consenso para ação sem centralização ou constituição de estruturas formais de funcionamento como sede, diretoria e posicionamentos centralizados. As decisões são tomadas em congressos e encontros bianuais, ou com consensos pontuais para determinados posicionamentos extraordinários. Esta dinâmica constituiu um espaço com maior participação democrática dos militantes e simpatizantes, apesar de ainda não estar em questão a agilidade de respostas para um contexto de ataque sistemático como vivenciado a partir de 2016. Esta forma organizativa estava pautada em uma proposta de atuação voltada para o desenho de luta política existente até meados da primeira década do século XXI.

Esta configuração não se estabeleceu sem tensões ou divergências. Nos momentos de refluxo das grandes mobilizações, sua manutenção deu-se por questões locais e garantia dos

princípios gerais da Reforma Psiquiátrica, estabelecidos desde sua constituição e atualizada/ reafirmada a cada encontro nacional. Entretanto, o movimento assumiu uma característica complexa durante a década de 90. Espaços de gestão estratégicos, no âmbito da saúde mental nas instâncias federal e em grande parte de estados e municípios, foram ocupados por técnicos/gestores ligados a setores da luta antimanicomial e tiveram êxito na implementação da política pautada nos princípios da Reforma Psiquiátrica. A conjuntura macroeconômica desdobrava-se em medidas de ajuste fiscal e redução de investimentos na lógica de um estado mínimo. O reflexo deste cenário foram as concessões feitas, em detrimento de alguns princípios estruturantes da Reforma Sanitária, sob a égide de uma viabilidade de sua implantação. Estes aspectos estão, até hoje, na base de divergências no seio do movimento quanto aos riscos de cooptação pela máquina do estatal e a necessidade de 'mudanças por dentro' que podem exigir flexibilização na radicalidade das rupturas necessárias.

Em uma dimensão epistemológica, no que se refere à percepção do desenho de organização dos movimentos, cabe destacar um aspecto que sinaliza o processo medicalizante⁵ vivenciado pela sociedade e que, na década de 90, já pode ser identificado na dinâmica do movimento social. Inicialmente, a implementação da participação de usuários nos mecanismos decisórios institucionais – com destaque para o Conselho Nacional de Saúde (CNS) – era a representação através de organizações sindicais, entidades do movimento popular como federação de associações de moradores, entidades nacionais de saúde coletiva entre outras, que possuíam, em suas estruturas, comissões e discutiam a questão 'saúde' como parte do contexto ampliado de lutas voltadas a transformação da sociedade. O termo usuário se devia à compreensão de 'um cidadão que utiliza os serviços', traduzindo uma concepção universalizante do acesso. No entanto, observou-se, no decorrer deste período, uma progressiva segmentação da categoria 'usuário', retratada em uma subdivisão em grupos de patologia – usuários renais, usuários com transtornos mentais, usuários portadores de hanseníase etc. Sendo assim, da mesma forma que no movimento geral, como descrito acima, há uma retração das entidades gerais (sindicais ou populares) na luta pela questão da saúde, sendo o protagonismo assumido pelos movimentos específicos, identificados por

⁵ Para maior aprofundamento sobre o processo de *medicalização da existência* ou *medicalização da vida cotidiana* ver FREITAS, F & AMARANTE, P (2015).

patologia, que expressam, nesta dimensão epistemológica, um importante fator de análise⁶. A patologia como 'senha' de acesso à participação na luta social⁷.

No início da década de 2000, a partir de uma divergência interna se estabelecem dois movimentos no campo antimanicomial cuja diferença se expressava na dinâmica de sua organização: a Rede Internúcleos da Luta Antimanicomial (RENILA) e o Movimento Nacional da Luta Antimanicomial (MNLA) já existente.

Nesta década, também se operou uma mudança no contexto macropolítico, visto que assume a presidência do país, em 2003, um setor historicamente articulado com as demandas populares gerando a expectativa de uma radical transformação social. Independente das visões sobre as condições de possibilidade desta mudança, no contexto dos direitos civis e sociais muito se avançou, apesar de não se ter operado uma efetiva transição para um governo que refletisse a radicalidade das demandas dos movimentos populares. Entre a publicação das primeiras regulamentações dos dispositivos do novo modelo, pautado na atenção psicossocial (portaria 189/91 sobre o financiamento e 224/92 sobre a regulamentação do funcionamento dos serviços de saúde mental), a promulgação da lei nacional da saúde mental 10.216/01 ("lei da Reforma Psiquiátrica"), a publicação de uma gama de portarias instituindo diretrizes para a reorientação do modelo durante a década de 2000 e a primeira metade da segunda década do século XXI, a política de saúde mental se consolida em uma política de Estado.

As tensões referentes à visão estratégica da luta antimanicomial se mantiveram subliminares. O último período, destacado acima, configurou-se em um momento de avanços na ampliação da rede psicossocial, com políticas indutivas e momentos privilegiados de destinação orçamentária. Entretanto, o mesmo não se refletiu em uma efetiva mudança do imaginário social e uma concreta hegemonia do novo modelo. A Reforma Psiquiátrica, como orientadora da política oficial, abrangia grande parte do território nacional, mas ainda não era hegemônico na sociedade seu pressuposto de ruptura de paradigma.

A relação dos movimentos populares e luta antimanicomial com o aparelho de estado ainda se estabelecia sob o tensionamento da disputa entre setores conservadores e progressistas que compunham a coalizão de um governo com características democrático

⁶ É relevante apontar que, neste período, nem todas as representações de 'usuários' se inserem nesta concepção exposta, como, por exemplo, o Movimento dos Sem Terra (MST) que, apesar da bandeira específica da Reforma Agrária, tem como agenda estratégica a transformação da sociedade.

⁷ Apesar da importância desta dimensão de análise, ressalta-se, esta não é o objeto deste artigo, sendo citada em nota anterior uma referência importante sobre a questão da medicalização.

popular. Ressalte-se que, desde a criação do cargo de coordenação nacional de saúde mental, no início dos 90, seus ocupantes tinham em comum serem militantes históricos do MTSM, com implicações na relação movimento social e organismo de estado. Esta análise tem seu primeiro impacto de realidade em fins de 2015, com a fragilização do governo sob ataque de setores conservadores e enfrentando grande descontentamento popular em vista dos ecos da crise econômica mundial iniciada em 2008. O governo adota uma tática de coalização com setores neoliberais que, sem o compromisso de garantia das conquistas sociais, passa a inverter a lógica de uma estratégia democrático popular já em progressiva regressão. Neste contexto se deu, em novembro de 2015, a indicação de um coordenador nacional de saúde mental historicamente ligado às instituições manicomiais e um símbolo da psiquiatria de mercado.

Resgatando a análise sobre a retração dos movimentos na década de 90 e a progressiva institucionalização das lideranças em cargos governamentais, que gerou um arrefecimento das mobilizações reivindicatórias até este momento citado acima, com exceções pontuais⁸, um aspecto positivo deste quadro se observou na reorganização do movimento antimanicomial, que insurgiu em protestos nacionalmente, resgatando, por um período significativo, a potência de sua mobilização. A aglutinação de vários segmentos, identificados com a Reforma Psiquiátrica, sustentou uma estratégia de discussão permanente, com consenso para a ação que culminou em uma articulação nacional, a qual tinha como centralidade a sustentabilidade de uma *ocupação* de militantes antimanicomiais das dependências da sede da coordenação de saúde mental no Ministério da Saúde em Brasília. Por mais de 120 dias, a mesma se configurou em bandeira de aglutinação e resistência. Neste momento, já se configurava um contexto de desestruturação do poder central, a partir de uma ofensiva radical de setores conservadores da sociedade, na busca de restabelecer um ordenamento de Estado, submetido, prioritariamente, às demandas do capital. O desdobramento deste período foi o afastamento e posterior impedimento da presidente do país em um processo que podemos qualificar como um golpe de estado sem armas.

Desta forma, a questão organizativa da luta antimanicomial com os coletivos, movimentos e entidades que a compõem, na segunda metade da década de 2010, foi colocada em cheque. Principalmente a partir de agosto de 2016, a mudança da configuração

⁸ Como exceção que confirma a regra, está a marcha de usuários a Brasília como forma de pressão para a realização da IV Conferência Nacional de Saúde Mental, visto que a terceira havia acontecido em dezembro de 2001.

do governo, ou melhor, a inversão radical de um governo democrático popular⁹ para um governo de clara proposta neoliberal teve como desdobramento imediato uma sequência de medidas de desmantelamento das políticas públicas. Desta forma, afetando diretamente as políticas de caráter universalizante e a garantias de direitos. Além destas, a expropriação das riquezas minerais como Pré-Sal, privatizações, proposição de políticas públicas ou reversão de conquistas com clara vertente moralista e religiosa, que colocam em risco a laicidade do Estado. Deste modo, a resistência a estas medidas tem exigido agilidade nas respostas por parte dos movimentos sociais. Quando resgatamos a dinâmica de organização dos movimentos antimanicomiais, é possível pressupor os impasses para abarcar uma pronta articulação para ação, que preserve a característica participativa e democrática, ao mesmo tempo em que garanta a potência de intervenção no âmbito nacional em questões macropolíticas. Neste sentido, a importância de uma análise de conjuntura ampliada é determinante para a compreensão da complexa realidade na qual estes movimentos se inserem no plano nacional e internacional.

CONCEPÇÕES DE MUNDO E CONCEPÇÕES DE BRASIL

O atual momento político brasileiro retrata um importante retrocesso das políticas sociais conquistadas a partir da constituição cidadã de 1988. A partir da pressão popular da sociedade civil organizada, foram incluídos direitos básicos que se refletiram em uma ampliação das garantias sociais¹⁰. Neste bojo podemos citar como exemplo desde o reconhecimento das comunidades tradicionais (ex. quilombolas); a não discriminação por origem, raça, sexo, cor, idade e orientação sexual; o direito a terra e o conceito ampliado de saúde. A Constituição define a saúde como “Direito de todos e dever do Estado” (seção II, art.196) e, desta forma, sua inclusão no capítulo da seguridade social ratifica a condição de direito fundamental a ser garantido pelo Estado. No texto da lei (BRASIL, 2012, p.115): “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. (EC no 20/98)”.

⁹ Maiores detalhes sobre a análise deste processo em VASCONCELOS, 2016 e COELHO, 2017.

¹⁰ Constituição Federal Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

No contexto das mudanças de governo datadas a partir de 2016, observa-se uma progressiva desconstrução dos aparatos legais e de investimentos estruturantes destas garantias. O impedimento da ampliação de recursos, por duas décadas, no campo da seguridade social (EC 95/2016) por si já desenha um futuro sombrio se pensarmos os 207.860.531 de brasileiros na atual década (IBGE, 2017) e o índice de crescimento populacional esperado para os próximos anos. As ações, no âmbito do executivo, que descaracterizam programas voltados à redução das desigualdades e ao acesso à saúde como a farmácia popular e, mais recentemente, a reformulação da política nacional de atenção básica (PNAB) e a revogação de um quantitativo numeroso de portarias estruturantes de programas no campo da saúde, através da portaria de consolidação nº 2, são exemplos claros do avanço do campo conservador na busca de um retorno a décadas anteriores à Constituição promulgada em 1988, e, principalmente, voltados ao favorecimento do capital privado e grandes corporações.

Para desdobrar a proposta, neste ensaio, são elencados abaixo alguns pressupostos considerados importantes para a compreensão dos desafios na construção de estratégias de resistência na arena política do processo de Reforma Psiquiátrica, entendida como projeto de transformação da sociedade.

Como primeiro pressuposto, parte-se do princípio que, hoje, nos deparamos com uma crise civilizatória de proporções mundiais. Entende-se que o processo desencadeado no Pós II Guerra Mundial: A Declaração dos Direitos Humanos na tentativa de garantia dos direitos fundamentais do Homem e redução das desigualdades; a criação da Organização das Nações Unidas e, quiçá, mais recentemente, a ideia de uma Europa una através da Comunidade Comum Européia, atravessa uma radical transformação no sentido da ruptura com valores humanitários universais. O historiador camaronês Achilles Mbembe, em seu artigo *A era do humanismo está terminando*, afirma: "A noção humanística e iluminista do sujeito racional capaz de deliberação e escolha será substituída pela do consumidor conscientemente deliberante e eleitor." (Mbembe, 2017). As relações de solidariedade entre os povos e a busca por um mundo com menos desigualdade tem sido progressivamente substituída pela lógica do mercado, individualista e predador. Ao seguirmos a mesma linha de argumentação do autor, este quadro possui articulação direta com a compreensão do capitalismo neoliberal globalizado como um *sistema normativo*¹¹, para além das relações mercantis. Assim,

¹¹ Como 'normativo' entende-se pelo dicionário: a) Capaz de prescrever regras ou preceitos; prescritivo b) Que se relaciona com a norma, com o considerado normal, habitual, regular, bom, correto.

compreendendo que as mudanças no campo socioeconômico contribuem fortemente para as formas de comportamento individual e, em última instância, subjetivos, os quais seriam moldados em função da adequação às necessidades do sistema vigente.

Dito isto, um segundo pressuposto se desdobra. A crise civilizatória referida está relacionada diretamente ao capitalismo neoliberal/globalizado. Resgatando a ideia de um sistema normativo, partimos da assertiva de que os modos de produção, com seus avanços tecnológicos, no século XXI se correlacionam com o “modo de estar no mundo”, na visão de si e na sua inter-relação com o outro. Assim, no campo do imaginário social e valores coletivos, ou mesmo na produção artístico-cultural, observa-se a padronização sistemática de comportamento moral e político, de acordo com os interesses das classes dominantes. A sociedade atual reproduz, em todos os níveis, uma lógica massificada estabelecida pelo poder hegemônico e, sendo assim, impõe suas regras e valores do cotidiano condizentes com a acumulação do capital. Apesar de datado na década de 40 do século XX, o conceito de *manipulação retroativa* de Adorno e Horkheimer pode ser considerado muito atual, quando destaca o papel narcotizante da indústria cultural, que impõe padrões de consumo e comportamento¹². “A arte seria totalmente integrada ao sistema” (NASCIMENTO, 2011, p.8).

Neste sentido, ao voltarmos o olhar para as lutas dos setores organizados na sociedade civil, envolvidos na garantia e conquista de direitos, passamos a discutir o terceiro pressuposto: as lutas destes setores adotaram, historicamente, estratégias de ação que, em sua maioria, não consideravam a relevância dos aspectos subjetivos envolvidos nesta disputa de poder. Ou seja, a transformação da correlação de forças no que aqui adotamos chamar de contra hegemonia também é atravessada por questões culturais e ideológicas¹³ onde a garantia do exercício do poder se coloca a partir da construção e/ou desconstrução de identidades, padrões de comportamento, de moralidade, desejos, entre outros. Não se restringe a um contexto informativo voltado ao convencimento sobre a razoabilidade ou justiça desta ou daquela causa.

¹² Adorno e Horkheimer referem-se à manipulação retroativa como a dinâmica imposta da indústria cultural, a qual, ao atender às vontades das massas, o faz na perspectiva de imposição de padrões da classe hegemônica que no caso seria o lucro e o controle social. (DUARTE apud NASCIMENTO, 2011). Desta forma, a percepção de ter seus desejos atendidos gera o efeito ‘narcotizante’ em uma sociedade que não distingue estar internalizando algo que lhe é imposto de modo subliminar. Apenas o identifica como sua própria vontade.

¹³ Em Gramsci, a manutenção da hegemonia não se dará pelo poder coercitivo, mas sim, através do consentimento das massas. Deste modo, a direção ideológica e cultural são determinantes.

As disputas no campo eleitoral, travadas pelos movimentos populares na busca de conquistas no âmbito do poder executivo ou legislativo, em geral são voltadas para agendas prioritárias no campo civil e social. Estas não são restritas ao convencimento pela informação. Há de ser considerada a concepção de mundo, a identificação/consciência de pertencimento, que são construções pré-estabelecidas pelas vivências e aprendizados. Como desafio, têm o imaginário da sociedade sobre as questões em pauta, ou, ainda, a percepção da sociedade sobre o papel dos movimentos sociais e seus militantes. Presenciamos, reiteradamente, a criminalização destes movimentos ou a escolha por representantes pertencentes a elites distantes da realidade da grande massa da população. Os últimos, muitas vezes defendendo bandeiras discriminatórias e/ou que apontam para a restrição de direitos de cidadania desta parcela mais vulnerável da sociedade que o elege. Este posicionamento se constitui pela formação de opinião pautada por um imagético imposto de forma permanente e subliminar no cotidiano. Em situações de subordinação de um grupo a outro pertencente a uma classe mais privilegiada, uma concepção de mundo imposta pelo exterior, encontra-se uma consciência acrítica e não organizada dos primeiros (ALVES, 2010). A compreensão dos mecanismos utilizados para tal merece um olhar mais atento.

Assim, apontamos que um último pressuposto a ser considerado diz respeito à concepção sobre as instituições de Estado. Como ponto de análise, adotamos a perspectiva que as instituições da sociedade se constituíram na busca da manutenção de um pacto societário burguês e são seus instrumentos de controle do consenso – de manutenção da supremacia cultural. Esta cultura é reprodutora da lógica e dos valores da classe dominante e ratifica as regras estabelecidas, a forma de expropriação das vidas e aniquilamento da diversidade de culturas existentes. Sobre estas instituições nos referimos à Igreja, às escolas, às universidades, aos meios de comunicação, dentre outros – “aparelhos privados de hegemonia” se nos reportamos a Gramsci¹⁴. Estes espaços de formação de consciência compõem as estruturas de garantia da lógica predominante, qual seja, a manutenção do *status quo*, e garantem a elaboração e difusão das ideologias¹⁵. Não se configuram, a princípio, como espaços de repressão, mas são estruturantes na construção do pensamento de um povo.

¹⁴ Gramsci define como aparelhos privados e hegemonia os organismos de participação política aos quais se adere voluntariamente (e por isso são privados) e que não se caracterizam pelo uso da repressão. (COUTINHO, 1999, p.125)

¹⁵ Estes organismos compõem a sociedade civil e são a base material para a disputa da hegemonia. Segundo Coutinho “a necessidade de conquistar o consenso ativo e organizado como base para a dominação (...) criou

No atual estágio das relações políticas na sociedade ocidental, com formas representativas através do sufrágio, as estruturas legislativas são uma das formas de expressão desta disputa de hegemonia. Apesar de estarem inseridas no aparelho formal do estado, estariam em um lugar compreendido nos marcos da “democracia” representativa: parlamento. O poder Judiciário tem sua composição majoritariamente representada por uma classe distanciada das necessidades da sociedade e assim se pronuncia a partir de valores, em muito, fruto de uma concepção de mundo das classes dominantes. Por fim, um poder executivo que também reproduz a perspectiva dos demais poderes citados acima, exceto em raros momentos, onde são possíveis avanços através da mobilização organizada de setores populares como na questão da Reforma Psiquiátrica. Reconhecer os mecanismos de manutenção do sistema estabelecido é fundamental ao se pensar estratégias de desconstrução. Para fins de argumentação, neste ensaio, destaca-se aqui a compreensão de um caráter não estável destas estruturas, ou seja, se configuram em arenas de disputa. Em espaços possíveis de serem ocupados por setores comprometidos com as demandas das classes menos favorecidas.

Neste contexto, é importante articular uma análise do momento atual, embora de forma sucinta, considerando os limites impostos pelo fato de ser um artigo, com espaço reduzido. O desafio apresentado é o de buscar discutir a necessidade estratégica de uma inflexão do processo de luta por transformações onde os movimentos sociais logrem pautar suas demandas na agenda do estado e conquistem espaços efetivos de decisão.

Nesta perspectiva, considera-se fundamental que a sociedade civil organizada possa construir uma democracia participativa, entendendo-a no marco da participação popular voltada à garantia dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais. Esta concepção é percebida como imagem objetiva, ou seja, não se dá de forma imediata através de decretos. É um contínuo processo de transformação das estratégias de luta, buscando criar condições de possibilidade uma mudança paradigmática do quadro hoje estabelecido.

Em questão estão as formas atuais de exercício democrático onde a sociedade, ao eleger seus representantes, delega aos mesmos o poder primeiro e último de decisão das políticas sem que estejam construídos mecanismos de participação direta desta mesma sociedade nas instâncias decisórias. Nas estruturas institucionais, constituídas para a participação de setores

e/ou renovou determinadas objetivações ou instituições sociais, que passaram a funcionar como portadores materiais específicos (com estruturas e legalidade próprias) das relações sociais de hegemonia.” (1999, p.129)

populares organizados, o cumprimento das deliberações nem sempre é garantido nos casos em que está em desacordo com as posições defendidas pelo grupo hegemônico de poder. O respeito a estes espaços está na dependência direta de um governo comprometido com os processos democráticos. Em períodos nos quais o poder hegemônico está comprometido com as políticas neoliberais, a voz dos movimentos sociais e entidades, então, passa a ter como cotidiano as lutas de rua, as quais sempre são reprimidas de forma violenta pelas estruturas do Estado. Em paralelo, há grande dificuldade destes movimentos em ampliar suas discussões para o conjunto da população. Assim, como a adesão da sociedade, de forma abrangente, às mobilizações é determinante para que reivindicações possam ser acatadas, este quadro se configura em um permanente obstáculo na implementação de políticas que reflitam as demandas das classes mais desfavorecidas.

Ao considerar a luta antimanicomial, como já descrito, sua bandeira não se restringe ao fechamento dos hospitais psiquiátricos. Apesar de marco inicial da Reforma Psiquiátrica, ainda não implementado de forma plena, o lema 'por uma sociedade sem manicômios' amplia o escopo desta 'causa'. Na agenda do movimento está a luta contra um modelo excludente, onde os manicômios são a representação da segregação, do poder disciplinar, da discriminação das camadas vulneráveis e dos ditos diferentes, que não se adequam ao padrão exigido pela sociedade. O fechamento destes no aspecto amplo significa uma transformação social, ou melhor, significa um processo civilizatório.

Reportando-se ao processo de abertura democrática entre fins da década de 70 até a constituição cidadã de 1988, é importante considerar que as lutas específicas¹⁶ traziam novos espaços de discussão política e temáticas diretamente relacionadas às necessidades cotidianas das classes populares. Ao mesmo tempo, permitiam a ampliação da percepção sobre a articulação destas lutas locais e/ou específicas com uma cadeia complexa das relações macropolíticas.

A organização popular, em um momento de fragilidade inicial das organizações tradicionais (massacradas pela ditadura, que perseguiu, torturou, matou ou exilou seus militantes), aproximou importante parcela da sociedade. A politização das questões cotidianas, no sentido de contextualizá-las na luta democrática, permitiu aglutinar uma base militante, a qual construiu estratégias de mobilização e articulou formas de intervenção direta

¹⁶ Como, por exemplo, a aglutinação das associações de bairros na luta contra a carestia e, posteriormente, a discussão de um sistema universal de saúde.

nas políticas de Estado. As conquistas sociais da constituição de 88 refletem este cenário. Esta dupla percepção do processo: seja no que se refere à politização de uma temática que se amplia para a discussão da sociedade, seja em relação à efetividade da mobilização e suas conquistas, não pode desconsiderar um período anterior à globalização neoliberal e as mudanças operadas no mundo do trabalho e das relações sociais passados três décadas.

A ideia inicial de democracia participativa como estratégica para a conquista de direitos, a Reforma Psiquiátrica e os movimentos antimanicomiais tinham como espaço e ferramentas de disputa: os serviços, as mobilizações aglutinadoras de diversos segmentos da sociedade civil organizada, e as formas de participação nas estruturas de Estado, incluindo a ocupação de postos estratégicos da gestão em todos os níveis. Isto, associado a uma forte defesa da dimensão sociocultural, que considerava a intervenção no cotidiano do território e a desconstrução do imaginário social inerente às práticas transformadoras preconizadas. As ações da saúde mental no município de Santos, no período pós intervenção na Casa de Saúde Anchieta, refletem esta preocupação. Ao mesmo tempo, a efervescência das lutas, durante o período de tramitação do PL 3657/89 (PL Paulo Delgado), resgatam um certo perfil de intervenção comum aos trabalhadores, usuários e familiares da saúde mental. Ao mesmo tempo, permitem observar uma diferença no momento atual, considerando o montante de pessoas envolvidas nos dispositivos da 'Reforma Psiquiátrica'. Talvez seja possível dizer que as formas de organização da sociedade pós década de 90 e as características do processo político no Brasil pós golpe apresentam diferenças que precisam ser consideradas para resistência aos tempos sombrios que atravessamos.

Para analisar, hoje, as questões do controle social das políticas públicas, é necessário realizar uma crítica construtiva do processo estabelecido (com o cuidado de não jogar fora a água da bacia junto com o bebê) para, posteriormente e a partir disto, buscar estratégias para implementar um processo democrático participativo, que tenha como meta fundante uma efetiva garantia de políticas de Estado no campo dos direitos humanos. Entende-se que, nestas, estão contidas as políticas de acesso universal à saúde, à saúde mental, aos direitos (civis, políticos e sociais).

Assim, uma ferramenta importante é o conceito de hegemonia – articulando-o com a ideia de que o imaginário social é parte estruturante na busca pela garantia de direitos. Neste sentido, retorna-se ao conceito de "instituições privadas de hegemonia" como locais fundamentais a serem "ocupados" e reconstruídos no sentido da resposta a questões simples

(simples apenas em uma primeira visada): A quem servem estas instituições? Para que servem estas instituições? A serviço de quem atuam? A quem respondem?

Outro aspecto seria a efetiva garantia de espaços de participação nas estruturas de gestão, através do resgate dos espaços (alguns já existentes) de formulação, implementação e acompanhamento de políticas e destinação de financiamento, que não fossem forjados como lugares de ratificação da lógica dominante, mas sim, lugar com poder de deliberação e veto.

Um aspecto sensível parece ser a compreensão que, entre a gestão no poder executivo – ou seja, os espaços formais de gestão da política nas estruturas de estado – e os movimentos sociais, existem perspectivas distintas mesmo que, em certos casos, se possa afirmar que são perspectivas distintas para bandeiras comuns. Sendo assim, estes últimos (os movimentos sociais) não podem estar submetidos à agenda da gestão. Isto, apesar de, necessariamente, ambos estarem em permanente relação – de pressão, de diálogo – mas preservando a visão estratégica de não poderem ser capturados como instrumentos a serviço da pauta da própria gestão. Digo isto, mesmo no cenário de uma gestão no campo democrático-popular.

O período de aparente harmonia no campo das bandeiras comuns não significou que os avanços conquistados fossem ratificados por um movimento antimanicomial que perpetuasse uma renovação de suas lideranças e formação política de sua militância. As formas de contrato de trabalho e as remunerações reduzidas, mesmo de estatutários, gerou uma rotatividade crescente dos trabalhadores. Este ponto também foi um dos aspectos que influenciou, negativamente, a apropriação destes da história das lutas e do caráter conceitual e político do processo em curso. Isto, considerando que, ainda hoje, a formação técnica prioritária acontece nos serviços, pois as universidades ainda são reprodutoras, na graduação, de uma lógica conservadora do cuidado em saúde mental, salvo exceções em poucas instituições e em nível de pós-graduação.

A crítica construtiva se dá, também, no sentido das diretrizes que, por muitos motivos, sejam estruturais ou de concepção, não lograram uma implementação que superasse o reducionismo da reorganização de serviços com fechamento de hospitais. A inserção cotidiana na cidade, no imaginário social estruturante, da lógica de ruptura de paradigma defendida, implicaria que, nas ações realizadas, a organização dos usuários e familiares precisa ser entendida como parte inerente da construção do protagonismo. Esta linha de ação não se configurou como potência prioritária da ampliação das redes de saúde mental.

Desta forma, analisar os impasses do processo de Reforma Psiquiátrica com o olhar sobre a luta política até então em curso aponta para uma agenda propositiva de articulação dos movimentos e entidades. É preciso considerar, entretanto, a atual fragilidade do estado democrático no país. Pensar em formas de organização dos movimentos não se dá nos mesmos parâmetros da década de 80, e, principalmente, na década de 2000. O quadro de desmonte generalizado de todas as políticas públicas ligadas aos direitos sociais e a vertente religiosa voltada às questões civis define uma urgência ímpar na definição de uma visão estratégica do processo de resistência.

Uma agenda plural de consenso para a ação

Partindo da concepção estruturante de que a luta pelos direitos humanos é a luta por um processo civilizatório, por uma sociedade inclusiva, solidária, e que reconhece na diversidade a sua grande riqueza, hoje, o desafio é aglutinar forças. É a busca pela articulação de um movimento social forte (e aqui falamos diretamente ao campo da Reforma psiquiátrica antimanicomial) e que tal qual a discussão sobre o processo civilizatório, tenha clareza de suas divergências, mas também encare sua diversidade como potência. Articulação que tenha a capacidade de esgotar o diálogo em prol de pactuações de princípios fundamentais e bandeiras.

Ampliar as lutas pela restituição de um estado democrático de direito no país, junto aos diversos setores organizados, mas tendo a clareza de que suas bandeiras específicas e a disputa pela conquista de corações e mentes, a disputa pela hegemonia do campo da luta antimanicomial é parte estruturante e aglutinadora das bases – usuários, familiares, pesquisadores, gestores, formadores no âmbito formal (academia) e informal (comunidade).

Constituir frentes de luta também no campo institucional, ampliando os espaços participativos através de alianças estratégicas com parceiros engajados e outros movimentos de defesa dos direitos humanos. No âmbito da macropolítica, é necessário ter instrumentos legais de impedimento do desmonte do estado democrático de direito e, no subsetor saúde mental, encontrar caminhos para pequenos avanços e resistência à precarização de conquistas históricas. Exemplos destes espaços são os Conselhos de Saúde, de Direitos Humanos, as Frentes Parlamentares, os setores do Ministério Público, a defensoria pública entre outros.

Ter como perspectiva estratégica a intervenção no imaginário social como determinante para a difusão de uma concepção de mundo que esteja voltada à redução das desigualdades. Deste modo, as instituições que produzem saber e consciência coletiva são fundamentais. As universidades e escolas cumprem um papel determinante na formação de consciência política e, desta forma, o investimento nos currículos, com o objetivo de incorporar as agendas dos direitos humanos. No campo específico da saúde, a questão da desconstrução do modelo biomédico em prol de uma compreensão integral do sujeito. Neste bojo se insere a questão da ruptura com o paradigma manicomial. Assim, tanto os cursos de graduação quanto as pós-graduações necessitam ter como compromisso a produção de um conhecimento crítico. Apropriar-se de uma experiência formativa que não esteja restrita a um repasse de técnicas de diagnóstico e tratamento ou à padronização do andar a vida.

Fortalecer entidades engajadas na luta do campo específico, entendendo a importância da produção intelectual, epistemológica e seu papel na difusão para a sociedade de uma perspectiva crítica. No campo da saúde mental, a Associação Brasileira de Saúde Mental (ABRASME), com sua configuração multiprofissional, além de abarcar diversos setores (usuários, familiares, profissionais de serviço, intelectuais, estudantes, ativistas de direitos humanos e causas libertárias) é um exemplo de instrumento afirmativo de um posicionamento político estratégico no campo macropolítico e das lutas por uma sociedade democrática – e este fortalecimento se traduz na participação, no planejamento e organização da agenda de lutas e bandeiras. Tal qual a ABRASME na saúde mental, a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO) e o Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES) são entidades da Saúde Coletiva que, historicamente, têm produzido formulações técnicas e políticas no campo geral e subsetores da saúde orientados pela lógica da Reforma Sanitária como um processo civilizatório.

Por fim, voltado à luta antimanicomial faz-se necessária a ênfase em uma rearticulação do movimento em suas bases. A importância de garantir espaços de discussão política no cotidiano dos serviços de saúde mental e o incentivo à criação e ao fortalecimento de associação de usuários e familiares são compreendidos como o caminho para a construção do protagonismo de seus atores. Não há luta sem consciência política e a consciência do potencial de transformação determina o protagonismo. Desta forma, entende-se tal ação como uma das dimensões da Reforma Psiquiátrica e luta antimanicomial.

Em última instância, é uma estratégia de cuidado – de garantia do cuidado como emancipação e, deste modo, inerente ao objetivo de ruptura como paradigma antimanicomial. Esta emancipação está voltada, não apenas aos usuários, mas também aos trabalhadores, considerando a perspectiva clínico-política do campo antimanicomial. Colocando de outra forma, esta ferramenta nos permite sair do lugar de espectadores passivos para um outro, onde se possa tomar as rédeas de nossos caminhos e escolhas no campo individual e coletivo.

Sendo assim, como conclusão deste ensaio, a assertiva de Sérgio Arouca, a partir da proposta do CEBES na 8ª Conferência Nacional de Saúde em 1986, reflete, em uma frase, a discussão: “Saúde é Democracia” e, explicitando o que está dito de forma subliminar, a democracia só é possível através da efetiva participação popular.

Referências

ALVES, Ana Rodrigues Cavalcanti. O conceito de hegemonia: De Gramsci a Laclau e Mouffe. **Lua Nova**, São Paulo. 80;71-96. 2010

AMARANTE, Paulo. **Loucos Pela Vida**: a trajetória da Reforma Psiquiátrica no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. PanoramaENSP. 1995.143p.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 35. ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Emenda constitucional nº 95, de 2016**. Publicação Original. Legislação informatizada. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>. Acesso em: 14/08/2017.

COELHO, Daniela Albrecht Marques. **Consciência antimanicomial em tempos democrático-populares**: caminhos de um movimento. Rio de Janeiro: Gramma. 2017. p.283-312.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira. 1999. 318p.

FREITAS, Fernando & AMARANTE, Paulo. **Medicalização da Psiquiatria**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ, 2015.148p.

HONNETH, Axel. **Luta por Reconhecimento**. A Gramática Moral dos Conflitos Sociais. São Paulo: Editora 34, 2009, 2ª edição.

IBGE. **Projeção da população do Brasil e das unidades da federação**. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/> acesso em 13/08/2017.

MBEMBE, Achille. A Era do Humanismo está terminando. Tradução André Langer. **Revista do Instituto Humanitas Unisinos/IHU On-line**. Janeiro 2017. DISPONÍVEL EM: <http://www.ihu.unisinos.br/564255-achille-mbembe-a-era-do-humanismo-esta-terminando>. ACESSO EM 15 de julho 2017.

NASCIMENTO, Bruno Ribeiro. A mistificação das massas: os operadores da indústria cultural na obra de Adorno e Horkheimer. **Revista temática**. Ano VII. nº9 – setembro/2011 disponível em: www.ies.ufpb.br/ojs/index.php/tematica/article/download/30009/15853

VASCONCELOS, Eduardo Mourão. **Reforma Psiquiátrica, tempos sombrios e resistência: diálogos com o marxismo e o serviço social**. Campinas: Ed. Papel Social. 2016. 228p.

YASUI, Silvio. **Rupturas e encontros: desafios da Reforma Psiquiátrica brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. FIOCRUZ. 2010. 192p.

Abstract

The Brazilian Psychiatric Reform process is considered a reference in mental health care in the world and today it is a State policy. From its beginnings in the late 1970s to the present day, it has reached countless achievements. Among the main ones are the national mental health law (10.216 / 01) and the establishment of a territorial services network. It is considered that the existence of a powerful social movement - the anti-asylum movement - was the driving force behind this trajectory and is still a fundamental device in guaranteeing its sustainability. This essay tries to discuss in the temporal frame of the process of Psychiatric Reform, aspects that involve the anti-asylum fight, its course and challenges in the current conjuncture. It is assumed that this is a proposal of transformation of society and is not restricted to the closure of psychiatric hospitals. From the historical context of the struggles for rights in Brazilian society, specifically in the conformation of the anti-asylum struggle as a social movement, articulates the analysis of the current political moment in the international and Brazilian society scope with a critical perspective towards the strengthening of the hegemony dispute of a model of mental health care which has a close relationship with the civilizing process of society and the struggle for democracy.

Keywords: Psychiatric Reform. Mental health. Public policy. Antimanicomial fight.

DESAFÍOS DE LA POLÍTICA DE SALUD MENTAL SUSTITUTIVA A LO MANICOMIAL: QUE ABRIR PARA CERRAR. CERRAR EL MANICOMIO NO ES ACHICAR EL ESTADO

Verónica Almeida

ATE, Rosário Argentina; 1veroalmeida@gmail.com

Mariana Chidichimo

ATE, Rosário Argentina; marianachidichimo@hotmail.com

Laura Coll

coll_laura@hotmail.com

Florencia Orpinell

ATE, Rosário Argentina; florenciaorpinell@gmail.com

Celina Pochettino

ATE, Rosário Argentina; celinapochettino@hotmail.com

Laura Valdano

ATE, Rosário Argentina; lvaldano@yahoo.com.ar

Informações do artigo

Recebido em 15/08/2017

Aceito em 20/12/2017

Resumo

Debater “diagnósticos e desafios” atuais desde a perspectiva dos trabalhadores implica uma leitura transversal das práticas no campo da saúde mental e o conflito que se gera na inevitável tensão entre estas e o desenho das políticas. Abordar o fechamento do manicômio é prioritário para avançar no modelo de atenção com perspectiva de direitos que garanta condições aos processos de assistência em saúde mental. Levando em conta o avanço dos processos de reforma no nosso país e na região, falar em fechamento coloca-nos, hoje, numa encruzilhada. Devemos ter cautela e, ao mesmo tempo, audácia. Hoje, falar em fechamento coagula o sentido neoliberal do afastamento do Estado como garante de direitos. Por isto, dizemos “Fechar o manicômio não é diminuir o Estado”. Trata-se de abrir e exigir o desenho de uma política em saúde mental que substitua o manicômio sem gerar desassistência.

Palavras-chave: Fechamento do manicômio. Privatização do Estado. Trabalhadores. Políticas Públicas.

¿QUIÉNES SOMOS?

No se puede cambiar con una ley un paradigma, el pensamiento de los psiquiatras. El proceso de desinstitucionalización, (...) no es solamente cerrar los manicomios (...) es cambiar el paradigma, la mirada que hay sobre la locura, sobre las necesidades de la gente, (...) Nosotros hablamos de desinstitucionalizar el hospital psiquiátrico, pero también la psiquiatría y la locura y la relación con la locura (ROTELLI, 2014).

Representamos un colectivo de trabajadoras organizadas en un espacio sindical (ATE), realizamos nuestras prácticas en salud mental desde una perspectiva política y clínica. Perspectiva que no separa las condiciones de trabajo de las condiciones de asistencia. Venimos de un proceso de organización histórico que nos trasciende y que además es federal. Tenemos una lectura crítica de la dinámica que adquiere el diseño de las políticas sociales y los conflictos, impasses, dificultades que se desprenden en el proceso mismo de trabajo.

Los miembros de este colectivo trabajamos en diferentes instituciones y dispositivos dependientes de la Dirección de salud mental de la Provincia de Santa Fe, en la ciudad de Rosario, Argentina. Nuestro análisis intenta trascender la suma de cada uno de los espacios de trabajo. Intentamos construir una lectura integral de la política en salud mental tensando nuestras propias experiencias con nuestra posición en torno a las Políticas Públicas. Desde nuestro lugar de trabajadoras, se trata de construir una lectura transversal de las prácticas que se desarrollan en nuestro campo y el conflicto que se genera en la tensión inevitable entre éstas y el diseño de las políticas.

En un documento diagnóstico que elaboramos a finales de 2015, ubicábamos la necesidad de abordar como problema principal el cierre del manicomio, para avanzar en el diseño de un modelo de atención en perspectiva de derechos que garantice condiciones dignas a los procesos de asistencia en salud mental; entendiendo por esto la accesibilidad, la continuidad del proceso de atención en el circuito de la red asistencial, la creación de una efectiva red de servicios intersectoriales que permitan tanto el abordaje de las problemáticas vinculadas al padecimiento subjetivo en espacios territoriales público estatales, como una inclusión laboral formal, políticas concretas de vivienda; en el marco de contar con condiciones de trabajo para lograr condiciones de asistencia en la perspectiva del paradigma comunitario.

El horizonte actual de la legislación argentina, luego de la sanción de la Ley Nacional de Salud Mental y Adicciones N° 26.657 (en adelante LNSMyA) en el año 2010, establece el fin de los manicomios para el año 2020 y la obligación de abrir simultáneamente instituciones público estatales para garantizar la continuidad del proceso de atención para las personas hoy internadas y acceso a la atención en salud mental para la población. Esto implica el desafío de diseñar un modelo de atención que prescinda del manicomio y sus prácticas. Entendiendo que el manicomio es una lógica y no solo las instituciones monovalentes de encierro.

A más de seis años de su sanción, la LNSMyA sigue sin ser implementada en sus aspectos más cruciales y necesarios. La LNSMyA propone tanto un cambio de paradigma respecto del reconocimiento de las personas con padecimiento psíquico como sujetos de derechos partiendo de la presunción de capacidad, como un modelo asistencial comunitario que signa normativamente el fin del modelo manicomial institucionalista. Aunque el avance que plantea la Ley no es suficiente para lograr una sustitución efectiva, marca el campo auspiciosamente. El artículo 11 de la 26.657 señala a las políticas públicas pendientes el rumbo de lo substitutivo.

Art. 11. - La Autoridad de Aplicación debe promover que las autoridades de salud de cada jurisdicción, en coordinación con las áreas de educación, desarrollo social, trabajo y otras que correspondan, implementen acciones de inclusión social, laboral y de atención en salud mental comunitaria. Se debe promover el desarrollo de dispositivos tales como: consultas ambulatorias; servicios de inclusión social y laboral para personas después del alta institucional; atención domiciliaria supervisada y apoyo a las personas y grupos familiares y comunitarios; servicios para la promoción y prevención en salud mental, así como otras prestaciones tales como casas de convivencia, hospitales de día, cooperativas de trabajo, centros de capacitación socio-laboral, emprendimientos sociales, hogares y familias sustitutas. (2010)

De modo disímil en cada provincia o región se han ido creando dispositivos o servicios alternativos, que no logran asistir las principales demandas en salud mental, que demuestran ausencia de planificación y desarticulación con la red de servicios del sistema de salud. Por tal motivo no han logrado impactar directamente en la lógica manicomial, ni en las transformaciones de las instituciones monovalentes, con el riesgo de que se instituya un modelo mixto de atención, que avale la constante derivación al sector privado (instituciones fundamentalmente de encierro) de las problemáticas principales que padece la población que accede al sistema público de salud.

Durante el 2016 -cambio de gobierno mediante- el Estado nacional, vía la autoridad de aplicación, se posicionó como foco resistencial a los procesos iniciados con la ley N°26657, afirmando formalmente cumplir con la ley, al tiempo que se invalidan los instrumentos o instancias creadas por la misma.

Algunos de los retrocesos fueron la no convocatoria al Consejo Consultivo Honorario en Salud Mental y Adicciones (CCH) limitando así la participación comunitaria en la toma de decisiones en políticas públicas, y a la Comisión Nacional Interministerial en Políticas de Salud Mental y Adicciones (CONISMA), la que a su vez fue trasladada desde la Jefatura de Gabinete de Ministros a la órbita del Ministerio de Salud –primera modificación al decreto reglamentario de la LNSMyA-, con la pérdida del carácter intersectorial (Ferreira y Stolkiner, 2017)

Esta situación se agrava aún más a partir de la reciente resolución N° 1061-E/2017 dictada por el Ministerio de Salud de la Nación en agosto del corriente año, con la cual se modifica la composición actual del Consejo Consultivo Honorario en Salud Mental y Adicciones, integrado por 30 organizaciones de reconocida trayectoria, a cambio de un supuesto equipo crítico e integrado por “expertos”, los cuales serán seleccionados a discrecionalmente por el Director de Salud Mental André Blake, atentándose contra una de las ideas centrales de

la legislación vigente referida a la participación comunitaria en la planificación y toma de decisiones en la política en salud mental.

A modo de resistencia a las embestidas del nuevo gobierno, las organizaciones del campo de la salud mental impulsamos la creación del Movimiento Nacional en Defensa de la ley de Salud Mental motivados por el avasallamiento que constituyó la derogación de la Resolución 1484/15, la cual se refería a la habilitación de instituciones de salud incluyendo dispositivos intermedios y establecía plazos claros para la adecuación y cierre de instituciones monovalentes. En su lugar se sanciona la Resolución 1876/16 la cual entre otras medidas regresivas avala la práctica de electroshock y recentra la disciplina médico-psiquiátrica por sobre el resto de las que componen el campo de la salud mental, tendiendo así al quiebre de la interdisciplina (CONISMA, 2016)

En este contexto de retrocesos en nuestro país y en la región se suma el decreto de necesidad y urgencia del presidente Macri DNU N° 908/16 acerca de la implementación de la Cobertura Universal en Salud (CUS) tendiente, a pesar de la nominación, a coartar el acceso universal a la salud.

Encrucijadas y trampas de un sistema universal de salud

A los fines de justificar la creación de un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 908/2016) se argumenta que existe “una circunstancia extraordinaria que hace imposible seguir los trámites de rigor previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes”.

Siguiendo el Documento del Movimiento por el Derecho a la Salud entendemos, que con un DNU se pretende eludir una discusión parlamentaria y mecanismos de participación popular como la Audiencia Pública para un problema que aparece como una urgencia actual, cuando en realidad data de décadas. (IDEP, 2017)

La Organización Mundial de la Salud en su informe sobre la salud en el mundo: “La financiación de los Sistemas de Salud. El camino hacia la cobertura universal” declara que:

La cobertura sanitaria universal (CSU) implica que todas las personas y comunidades reciban los servicios de salud que necesitan sin tener que pasar penurias financieras para pagarlos. Abarca toda la gama de servicios de salud esenciales de calidad, desde la promoción de la salud hasta la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y los cuidados paliativos.

La CSU permite a todos acceder a servicios que atienden las causas más importantes de las enfermedades y la muerte, y asegura que la calidad de esos servicios sea suficientemente buena para mejorar la salud de las personas que los reciben (OMS, 2010)

La propuesta de un sistema universal de salud podría concebirse como una herramienta poderosa en el ámbito de la salud pública, en tanto comprende dos aspectos fundamentales: por un lado, el acceso a los servicios de buena calidad necesarios para lograr que cada persona y comunidad tengan buena salud, incluidas la promoción, la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y los cuidados paliativos o la atención a largo plazo, junto con las medidas necesarias para abordar los determinantes de la salud; y por el otro, los mecanismos, las políticas y los reglamentos financieros requeridos para garantizar la protección financiera y evitar que la mala salud conduzca a la pobreza o la empeore. Sin embargo en nuestro país no se toman los aspectos positivos de estas definiciones de la OMS sino los aspectos negativos, los que permiten pensarlas en términos de mercado.

Historizando el concepto de Cobertura Universal de Salud (CUS) podemos analizar que se inscribe en una tradición que se remonta en su origen a la segunda posguerra y más específicamente a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

En su documento fundacional (1948) la OMS proclama en su artículo 2: “El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social”

Posteriormente, en la Declaración de Alma Ata (1978) la OMS y los países que suscriben realizan una nueva definición política cuando enuncian en el artículo 5:

la atención primaria de salud es la clave para alcanzar esa meta como parte del desarrollo conforme al espíritu de la justicia social”; y en el artículo 6 define a la Atención Primaria de la Salud como “la asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías prácticos, científicamente fundados y socialmente aceptables, puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad, mediante su plena participación, y a un costo que la comunidad y el país puedan soportar...

...A partir de ese momento la idea de “asistencia sanitaria esencial” y la de “prestaciones básicas” serán parte crucial de todos los documentos de la OMS sobre cobertura de salud”. (MIGUELES, 2017)

La encrucijada la podemos ubicar en:

... la profunda contradicción que existe en el concepto de prestaciones básicas que la CUS tiene como uno de sus principios, y el derecho al grado máximo de salud de todos los ciudadanos, establecido en la Constitución de la OMS (MIGUELES, 2017)

La concepción de la “canasta básica” tiene un fracasado antecedente en el documento del Banco Mundial en 1993 “*Invertir en Salud*”, donde se critica el gasto inefectivo en salud y se propone la adopción de paquetes de medidas de salud pública y atención médica básica para los países en desarrollo.

Los sistemas gerenciados, los pagos de bolsillos en hospitales, eran otras propuestas del Banco. Todas estas estrategias que fueron aplicadas en los 90 en varios países del mundo, han demostrado su ineffectividad e incluso una gran capacidad de daño, ya que en lo concreto las canastas básicas fueron restrictivas para prácticas médicas de probada efectividad y el gerenciamiento de los servicios se basó en la subprestación para aumentar los márgenes de ganancia. Por ello pensamos que esta “canasta básica” de la CUS tiende a excluir prácticas de salud que hoy se efectúan con buenos resultados, limitando derechos.

(...) Con esta idea de paquetes de servicios “la OMS parece haber claudicado de sus principios iniciales, aduciendo a limitaciones económicas, aquello que en realidad se debe al juego político en la distribución de los recursos; de esta forma se tiende a acrecentar las fuerzas estratificantes del modo de producción capitalista (MIGUELES, 2017)

En nuestro país el sistema de salud quedó conformado desde hace seis décadas de forma tal que sus rasgos son: la débil regulación estatal, la fragmentación, las concentraciones corporativas, la desigual distribución, la desproporción entre la inversión en tecnologías y los resultados obtenidos. Todo ello consolidó y profundizó inequidades regionales que a pesar de los “diferentes” intentos de abordaje por los gobiernos de las últimas décadas sólo han mantenido y profundizado las características descriptas.

La salud ya es en la Argentina formalmente universal y gratuita para todos sus habitantes; es concebida como un derecho desde el año 1994 con la reforma de la Constitución Nacional donde se adhiere al tratado internacional de la “Declaración Universal de Derechos Humanos” (Art.75, inciso 22). Sin embargo, las medidas que el gobierno nacional ha introducido con el decreto CUS tienen precisamente una dirección inversa; se habla de Cobertura Universal y el propio decreto recorta la cobertura a quienes no tienen cobertura de las Obras sociales o seguros privados, por lo tanto, no será Universal

Dista, a su vez, de la propuesta inicial de la OMS basada en fondos mancomunados y retoma la idea de “canasta básica” marcando el avance de los mercados sobre el Derecho a la salud, es decir propiciando la mercantilización de la Salud.

¿Quién administra? ¿Qué modelo de atención se financia? ¿Qué sistema de salud se consolida? son preguntas que orientan nuestro recorrido y que necesitamos discutir y visibilizar hoy.

El anuncio de la CUS se sustenta en utilizar el Fondo de Redistribución de la Superintendencia de Servicios de Salud, de ese modo se transfiere *por única vez* un monto

acotado 8000 millones de pesos, aproximadamente 2% del gasto total en salud, previendo el retiro progresivo del Estado nacional, transfiriendo a provincias y municipios la responsabilidad, de modo que nuevamente asistimos a la descentralización de políticas sociales sin fondos, con el conocido riesgo de no poder sostenerse en el tiempo, la consecuente precarización de lo público estatal y la consolidación entonces del argumento para las privatizaciones: lo público estatal es precario, no funciona bien, es necesario acuerdos público-privados. Constituyendo esto una clara y planificada decisión de mercantilización de la salud.

Es decir, la profundización de la Reforma por medio de la implementación de la CUS, permitiría avanzar en la institucionalización de un sistema de aseguramiento que implica una lógica de “contrato” y no de “derecho”, desconociendo que la Constitución Argentina garantiza el derecho a la salud a toda la población. Esta estrategia entiende a la salud como bien de consumo, y propone una reducción de los servicios y prestaciones que ya son garantizados por el actual sistema público de salud. Este paradigma que pretende instalar la idea de la salud como un gasto generará además una desigualdad en el acceso a la salud, ya que se medirá de acuerdo al ingreso económico de cada usuario, con una lógica de seguros individuales para algunas enfermedades.

Esto ya ha sucedido en los países que siguen las recetas impulsadas por los organismos de crédito (liderados por Banco Mundial y BID), así como por la OMS y OPS, que marcan la agenda de las Reformas del sector Salud en particular y del Estado en general para los países de la región.

Hoy asistimos a una avanzada concreta de la Reforma del Sistema de Salud que se inició en los 90 y que no se desmontó en todos estos años. Por lo tanto, nos vemos obligados a advertir el engaño de discursos del campo de la salud que se pretenden progresistas, universalistas pero que son los que sostienen las políticas focales y privatistas. Es decir, enmascaran un achicamiento del Estado en nombre de principios que compartimos. Por eso decimos: Cerrar el manicomio no es achicar el Estado.

Creemos que todas las problemáticas específicas vinculadas a la SALUD y DDHH que pugnan por ser parte de las agendas de la gestión pública (precarización laboral, condiciones de trabajo, salario, Salud Mental, Producción Pública de Medicamentos, Salud de Género, políticas de infancia, etc.) serán sobrepasadas y arrastradas por esta estrategia.

Cerrar el manicomio no es achicar el estado. La encrucijada neoliberal y la audacia que requiere su cierre

Nos preguntamos qué dispositivos o instituciones resulta necesario abrir para que cerrar el manicomio no termine siendo restringir derechos y achicar el Estado.

Dado el avance de los procesos de reforma en nuestro país y en la región, signada por las políticas de ajuste, achicamiento del Estado, recortes presupuestarios y eliminación de políticas sociales; hablar de cierre nos plantea hoy una encrucijada. Debemos ser cautelosos, cuidadosos y al mismo tiempo audaces. Hoy hablar de cierre coagula el sentido neoliberal del corrimiento del Estado como garante de derechos.

A modo de ejemplo en la ciudad de Rosario, el Centro Regional de Salud Mental “Dr. Agudo Avila”, uno de los tres históricos hospitales monovalentes públicos, de la provincia de Santa Fe, en los últimos tres años, ha ido cerrando camas; según informes oficiales (Diagnose, 2017) 19 plazas figuran fuera de servicio.

Este dato de reducción de camas se convierte en un analizador de la problemática que queremos plantear; ya que podría ser auspicioso en relación a un proceso de transformación de los modos de asistencia; sin embargo, el destino de las mismas terminó siendo derivaciones a instituciones del ámbito de lo privado.

Estamos frente a una política de desasistencia y de transinstitucionalización, entendiendoporestotanto, la transferencia de recursos del Estado hacia instituciones privadas con lógicas manicomiales, como la persistente derivación a la Colonia Psiquiátrica de Oliveros (CPO) - el otro hospital monovalente de la Provincia Santa Fe - ubicado territorialmente a 60 km de la ciudad de Rosario. Según datos del departamento de estadísticas de la CPO en el primer semestre del 2017 se recibieron 150 consultas, de las cuales 101 tuvieron criterio de internación y de éstas, 50 eran provenientes de la ciudad de Rosario.

La constante derivación hacia el sector privado es también una política recurrente tanto en las problemáticas de niñez, adolescencia, como en las de adicciones.

La complejidad que se presenta en el entrecruzamiento de vulneración de derechos y padecimientos psíquicos severos en la infancia y adolescencia encuentra en las políticas estatales actuales un contundente “no hay lugar”, recrudesciéndose entonces las condiciones que producen desamparo, exclusión, padecimientos y muertes de estos niños/as y jóvenes.

En nuestra práctica nos encontramos cada vez más con jóvenes arrasados por las condiciones de vida, cercenados por la muerte a cada paso, consumidos por sustancias tóxicas, siempre al borde de la muerte, del delito, de la autoflagelación. Cuerpos mutilados, cortados, rajados, expulsados de todos lados; con suerte alguna vez pusieron un pie en la escuela, pero es hoy un recuerdo vago. Niñas madres, sometidas y expropiadas de su propio cuerpo también; cada vez más mujeres adolescentes son desaparecidas y luego vendidas para su explotación sexual, siendo la policía actores principales de este negocio porque son las comisarías las primeras estaciones. Decenas de adolescentes mueren víctimas del narcotráfico y la violencia producida en estos circuitos ilegales que abundan. Cada vez son más la demanda de niños con desorganización subjetiva en condiciones de extrema pobreza y vulneración de todos sus derechos; arrasados por esta sociedad desigual.

Los rasgos, lo característico, lo propio de estas categorías (niñez y adolescencia), aparece borrado, desdibujado; a veces solo se trata de empezar a construir algo de esto. Por eso como trabajadoras del estado no nos quedamos en la queja o en la sola denuncia; sino que estamos permanentemente construyendo estrategias para abordar esta complejidad, poniendo el cuerpo, la imaginación, y la creatividad al servicio de esta población arrasada. En este contexto se hace necesario pensar con qué sujetos (en el más afortunado de los casos) nos estamos encontrando, cuáles son las características de estas nuevas subjetividades, de qué se tratan estos modos de padecimiento que constantemente ponen en jaque las teorías, las herramientas con las que contamos, o las instituciones mismas.

Entendiendo que el tiempo y el espacio son condiciones que lo subjetivo requiere para transitar un camino reconstitutivo; nos preguntamos qué instituciones o dispositivos necesitamos abrir para alojar estas demandas en salud mental.

Las internaciones en polivalentes por crisis subjetivas se realizan con mayor frecuencia en estos últimos años, sin embargo, no se ha aumentado el número de camas, ni la adecuación edilicia, ni la formación a los equipos de los efectores de los hospitales generales, para que estos procesos se realicen en condiciones dignas. Esto redundaría en que muchas situaciones no acceden a un abordaje de salud desde la complejidad que requieren; o no es posible la continuidad del proceso asistencial por la ausencia de servicios intermedios.

La escasa capacitación de los equipos, así como la falta de espacios de retraining de las prácticas y los procesos; las condiciones edilicias, la precariedad de los trabajadores; y

fundamentalmente la ausencia de lineamientos y circuitos del proceso asistencial deja a los equipos de los efectores en encerronas que complican la lógica de dicho proceso.

Entendemos que de ninguna manera la internación en los hospitales generales, en estas condiciones es suficiente y que permanecerá en la precariedad si sus equipos continúan sin contar con servicios comunitarios de salud mental en los territorios con los que puedan articular el proceso asistencial una vez transitada la crisis subjetiva.

La provincia de Santa Fe no cuenta con un plan provincial de salud mental. Este debería articularse en el diseño de un sistema de salud público integral fundado en perspectiva epidemiológica, es decir que contemple cuales son los problemas más incidentes de nuestra población.

Esto produce el interrogante de cómo se planifican las políticas en salud mental, de cómo se elaboran los objetivos y directrices, o en base a qué lectura epidemiológica se conforma cada dispositivo de salud mental sin un análisis respecto a cuáles son las principales demandas de atención, o las problemáticas más emergentes.

Entendemos como prioritario la elaboración de proyectos y directrices que consideren las dimensiones políticas e institucionales de las problemáticas y no desatiendan las dimensiones comunitarias y clínicas de las mismas.

Si bien existen, en la ciudad de Rosario, una serie de dispositivos llamados sustitutivos, como se describen en "Lineamientos prioritarios de la política de Salud Mental en la provincia de Santa Fe" (Augsburger AC, Gerlero SS, Taboada E. 2016) estos no logran conformar una red de asistencia de lógica sustitutiva a lo manicomial. Son fundamentales en la constitución de una red de servicios, pero hoy son solo subsidiarios de la lógica que pretenden sustituir dada la ausencia de planificaciones, de articulaciones, es decir la ausencia de una política pública que priorice el abordaje de los padecimientos subjetivos.

No se han abierto dispositivos, efectores o centros públicos comunitarios con posibilidad de abordaje de procesos asistenciales para la población con problemáticas graves en salud mental. El Estado de la Provincia de Santa Fe carece de instituciones para alojar las situaciones de consumo problemático, de vulneración de derechos de niños y adolescentes, las crisis subjetivas en la infancia, o instituciones que aborden la discapacidad; situaciones que terminan siendo derivadas al manicomio o a clínicas privadas, con convenios que amparan la derivación de los fondos públicos del Estado.

Los dispositivos sustitutivos que actualmente funcionan en nuestra ciudad son experiencias muy valiosas que se sostienen fundamentalmente con la voluntad y la clínica artesanal de los trabajadores. En muy precarias condiciones en varios sentidos: salariales, contractuales, de salud, de insumos básicos, pero fundamentalmente la precariedad más importante radica en el modo en que tal o cual dispositivo se inserta (o no) en la red de salud y en la estructura administrativa de la cual se supone que depende.

Al ser escasos y al estar tan condicionados por esta precariedad el resultado de sus intervenciones y el acceso de los usuarios a estos es muy reducida. (AUGSBURGER AC; GERLERO SS; TABOADA E, 2016)

Sucede finalmente una especie de convivencia entre la lógica manicomial- que sigue hegemonizando el campo y concentrando la mayor parte del presupuesto- y los intentos de sustituirla con estos dispositivos. El resultado no es ni un empate, termina siendo una opción alternativa y no sustitutiva.

El riesgo es el de un modelo mixto, fracaso demostrado por muchos intentos de reforma y teorizado ampliamente por la experiencia italiana. Los dispositivos y prácticas alternativas conviven pacíficamente con el manicomio en tanto este se constituye en lugar de descarga y ocultamiento de todo aquello que resulta incoherente respecto a los códigos de interpretación e intervención de otras instituciones, es decir continúa administrando lo residual. Los riesgos más conocidos son la transinstitucionalización, la deshospitalización, puerta giratoria, achicamiento y más desasistencia (AUGSBURGER AC; GERLERO SS; TABOADA E., 2016)

El pasaje a lo sustitutivo creemos, no es ni la suma de dispositivos ni el cierre caprichoso de camas. Es fundamentalmente cualitativo respecto de la lógica que subvierte y genera una práctica de cuidado que sustituye.

Se hace necesario comprender que la desmanicomialización corre el riesgo de traducirse en desmantelamiento de instituciones o achicamiento del Estado; si es confundida con reducción de camas en los hospitales, del número de personal hospitalario, del número de internaciones, o un aumento de altas sin estrategias territoriales que contemplen las múltiples dimensiones de las problemáticas en salud mental.

El desmantelamiento del modelo manicomial no solo implica reformas estructurales dentro del sistema de salud, sino que también requiere de una profunda transformación de otros ámbitos necesarios para la restitución o armado de la vida cotidiana en una comunidad dada.

En el marco de la carencia de un plan de salud y las políticas mercantiles que rigen hoy el sentido de la economía en nuestro país, el resultado de todo esto es la *Privatización de la Cronificación*.

Cronificación que el propio estado provoca con la ausencia de lugares públicos apropiados para alojar los padecimientos más emergentes que esta sociedad genera. Vulnerando aún más y transformándose en un Estado cómplice y partícipe de la proliferación del negocio privado de la discapacidad, de las clínicas de salud mental, de la industria farmacológica, de las instituciones religiosas, de las ONGs; todas instituciones que lucran con la salud de la población. Políticas planificadas que abren la puerta a mercados que avanzan sobre las prestaciones públicas que deben garantizar el derecho a la salud.

En este contexto, se torna urgente pensar en las instituciones que necesitamos para abordar las problemáticas de esta población; el Estado no puede seguir dependiendo de sus precarios convenios o acuerdos con el sector privado; no podemos confiarle a ellos el cuidado de los sujetos más vulnerados de nuestra sociedad; porque a ellos los mueve el negocio; en cambio en nuestra provincia, y en Argentina en general, estamos minados de cientos de trabajadores con un alto compromiso, formados y dispuestos a crear y sostener espacios transformadores.

La producción de registros, la creación de datos epidemiológicos y la valoración de los procesos de trabajo de quienes cotidianamente sostenemos nuestras prácticas asistenciales; podría generar una planificación de mayor eficacia, con presupuestos apropiados y acordes a las necesidades de la población; superando la sola acumulación de experiencias alternativas desprovistas de objetivos estratégicos; y permitiendo la creación de una red de salud integral que garantice el derecho a la salud con tratamientos centrados en lo comunitario.

Los sectores estatales ligados a la vivienda, al trabajo, a la seguridad social, o a la cultura tienen el desafío de la construcción de estrategias y redes que acompañen al cumplimiento de los objetivos y plazos anunciados en la Ley Nacional de Salud Mental y Adicciones. Se hace necesario el despliegue de una política pública intersectorial que permita la integración de los diversos sectores para generar propuestas a nivel territorial y comunitario, que aborden las problemáticas subjetivas no solo desde las lógicas del tratamiento, sino sobre todo desde las lógicas de la promoción y prevención de la salud.

Sostenemos como desafío: cerrar el manicomio, transformar su lógica, para abrir una perspectiva del cuidado en salud que garantice derechos y mejores condiciones de asistencia y de vida.

En ese sentido nuestro planteo más que nunca debe ser abrir, y exigir junto con otros colectivos del campo el diseño coherente e integral de una política en salud mental que sustituya el manicomio sin desasistir.

Abrir en el sentido de ampliar lo público estatal, entendiendo a la salud como un derecho social esencial y a los sistemas públicos como genuinos redistribuidores del ingreso en favor de las mayorías de nuestros pueblos.

Abrir en el sentido del:

desarrollo de un sistema Único, Universal, integral e integrado, equitativo, calificado, eficiente y transparente de Seguridad Social y Salud pública financiado por rentas generales del Estado (...) desarrollado por trabajadores y trabajadoras sin condiciones precarizantes de trabajo y medio ambiente laboral. Implementando un plan de inversión hacia el sector, basado en la incorporación de personal, adecuación edilicia y tecnológica en los establecimientos públicos (IDEP, 2016)

Este diagnóstico que compartimos, se basa en una lectura desde la perspectiva de los trabajadores de la tensión inevitable que se genera en el marco de nuestras prácticas en salud pública y en el diseño de las mismas. El origen de nuestro análisis no es la academia sino el conflicto que se desprende de nuestro proceso de trabajo -condiciones de trabajo- y una ética de transformación que nos interpela e impacta en los servicios que ofrecemos -condiciones de asistencia-.

El acontecimiento político -como lo fue la constitución de la Red Latinoamericana de derechos humanos y salud mental (Declaración de Florianópolis, 2017), en el marco del Primer Encuentro Latinoamericano de Derechos Humanos y Salud Mental, así como también la generosa invitación a participar de esta publicación; nos conmueve y nos invita a seguir propiciando el encuentro de actores claves del campo popular, del campo universitario, del campo de los derechos humanos, de los trabajadores y de la comunidad, para la creación de herramientas colectivas que multipliquen experiencias transformadoras en el campo de la salud y generen resistencia a la avanzada neoliberal en nuestros países.

Bibliografía

AMARANTE, P. **"Locos por la vida"** Trayectoria de la reforma psiquiátrica en Brasil. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asoc. Madre de Plaza de Mayo, 2006.

AUGSBURGER AC.; GERLERO SS; TABOADA E. (Comp.) **Las políticas públicas en Salud Mental a cinco años de sanción de la Ley Nacional**. Argentina: Editorial Instituto de la Salud Juan Lazarte, 2016.

FERREYRA, J. y STOLKINER, A. El cambio es el retroceso. Que paso en Salud Mental durante el último año de gobierno. Diario Página 12. **Suplemento Psicología**, jueves 12 de enero. 2017 Argentina.

MIGUELES L. Exposición Seminario **Una Mirada Internacional, Latinoamericana y Argentina sobre la CUS**. Rosario, junio 2017. Texto inédito.

LAURELL, A. C. Revisando las políticas y discursos en salud en América Latina. **Revista Medicina Social**. Vol. 5, Número 1. Marzo 2010. (www.medicinasocial.info)

ONOCKO CAMPOS, R. **La planificación en el laberinto**: un viaje hermenéutico. Buenos Aires: Ed. Lugar, (2007)

ROTELLI, F. **Vivir sin manicomios**. La experiencia de Trieste. Ciudad autónoma de Buenos Aires: Topia Editorial, 2014.

STOLKINER, A; COMES, Y; GARBUS, P. "Alcances y potencialidades de la Atención Primaria de la Salud en Argentina" **Ciencia & saúde Colectiva**, 16 (6); 2807-2816. (2011)

Documentos:

CONISMA. Consejo Consultivo Honorario de salud mental y adicciones. **Ley 26657**. Actualidad de la implementación de la Ley Nacional de Salud Mental en Argentina. Diciembre de 2016.

DECLARACION DE ALMA-ATA Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, **Alma-Ata**, URSS, 6-12 de septiembre de 1978 DNU 908/2016. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/264047/norma.htm>

IDEP SALUD-ATE Argentina. CUS: Golpe al derecho a la salud, universal a la estabilidad de los trabajadores. **Boletín campaña #NO a la CUS**. Argentina, 2016.

IDEP SALUD-ATE Argentina. Elementos Clave del Decreto de Necesidad y Urgencia 908/2016 que establece la CUS en Argentina - **Documento Movimiento por el Derecho a la Salud** - Argentina, 2017.

Investigación "Cruzar el muro" del CELS (**Centro de Estudios Legales y Sociales**) (2015) <http://www.cels.org.ar/especiales/cruzarelmuro/>

LEY NACIONAL DE SALUD MENTAL Y ADICCIONES N° 26.657. Argentina (2010). http://www.msal.gov.ar/saludmental/images/stories/info-equipos/pdf/2013-09-26_ley-nacional-salud-mental.pdf.

OMS. **Informe sobre la salud en el mundo.** “La financiación de los Sistemas de Salud. El camino hacia la cobertura universal” (2010) <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs395/es/>

PLAN NACIONAL DE SALUD MENTAL. Argentina (2013) http://www.msal.gov.ar/saludmental/images/stories/info-equipos/pdf/2013-10-29_plan-nacional-salud-mental.pdf

RESOLUCIÓN 1061-E/2017 <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaRapida/168749/20170808/Resoluci%C3%B3n%201061-E%2F2017>

Resumen

Discutir “diagnósticos y desafíos” actuales desde el lugar de trabajadores; implica una lectura TRANSVERSAL de las prácticas en el campo de la salud mental y el conflicto que se genera en la tensión inevitable entre éstas y el diseño de las políticas. Abordar el cierre del manicomio es prioritario para avanzar en un modelo de atención con perspectiva de derechos que garantice condiciones a los procesos de asistencia en salud mental. Dado el avance de los procesos de reforma en nuestro país y en la región, hablar de cierre nos plantea hoy una encrucijada. Debemos ser cautelosos y al mismo tiempo audaces. Hoy hablar de cierre coagula el sentido neoliberal del corrimiento del Estado como garante de derechos. Por eso decimos “Cerrar el manicomio no es achicar el Estado”. El plateo es abrir, y exigir el diseño de una política en salud mental q sustituya el manicomio sin desasistir.

Palabras clave: Cierre del manicomio- Privatizacion del Estado-Trabajadores-Políticas Publicas.

O “OVO DA SERPENTE”: ARCABOUÇO DE EXCEPCIONALIDADES PARA A COPA DE 2014 COMO REGRA DO FUNCIONAMENTO DO ESTADO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO

The “snake egg”: a framework of exceptions for the 2014 world cup as a rule of the operation of the contemporary brazilian state

Any Brito Leal Ivo

Professora regular em regime de dedicação exclusiva da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (FAUFBA), doutora e mestra em pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo /UFBA, graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFBA) e bacharel em direito (UCSAL). aivo@ufba.com

Informações do artigo

Recebido em 05/10/2017

Aceito em 26/12/2017

Resumo

Este artigo apresenta parte da monografia desenvolvida como trabalho de conclusão do curso de direito, que avança na conceituação no âmbito da técnica jurídica da ideia de Estado Excessivo, modelo de estado proposto na tese de doutorado dessa autora, defendida no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia, no ano de 2013. Analisa, do ponto de vista jurídico, as mudanças significativas no desenho de estado contemporâneo brasileiro, expressas por constrangimentos a direitos consolidados e abrigados como direitos fundamentais, num contexto de vigência formal do Estado Democrático de Direito, configurando um descolamento entre discurso e prática, num momento de inflexão política que, por fim, esgarça o regime democrático e os direitos para democracia. Consiste no entendimento de que o processo de “excepcionalização” do legal, inaugurado na preparação do país para os megaeventos, torna-se “regra”. Avança na análise crítica do papel do aparelho de justiça nesse processo de relativização do corpo legal vigente, denunciando novos arranjos entre o executivo, o legislativo e o judiciário, coniventes com a criação de privilégios regulamentados a serviço do grande capital. Evidencia a relação de libertinagem entre o Estado, o Direito e o Mercado, que, gradativamente, usurpam conquistas históricas democráticas e democratizantes.

Palavras-chave: Estado. Excepcionalidade. Direito.

Introdução

Para o debate sobre a natureza do estado brasileiro na atualidade, é impossível esquivar-se de analisar o processo de preparação do país para a onda de megaeventos, pois, desde 2010, sob a almagra da urgência, um “simulacro¹ de legalidade” foi criado de forma

¹ De acordo com Baudrillard (1991), por simulacros, adotaremos a ideia da indiferenciação entre o real e a simulação, sem que se possa distinguir entre o verdadeiro e o falso, ou o real e o imaginário. Como dissimular (fingir não ter o que tem) e simular (fingir ter o que não tem), a ideia de realidade parece como referencial e, portanto, o princípio de realidade se mantém. Assim, o uso da expressão “simulacros” refere-se à representação simulada como verdade – a abstração passa à verdade, sem que se possa distinguir o real

a beneficiar agentes econômicos hegemônicos. Esse mesmo “simulacro de legalidade” corroborou para restrições de direitos de participação e, consequentemente, significa, na prática, constrangimentos ao exercício democrático.

Ou seja, esse trabalho toma o processo de preparação da Copa no Brasil, como período onde práticas que relativizaram as conquistas democráticas foram manejadas na história contemporânea nacional, inicialmente privilegiando grupos econômicos internacionais e nacionais, na preparação das cidades-sede para a Copa de 2014, num ambiente de reafirmação discursiva da democracia.

Nesse contexto, o “ovo da serpente” foi gerado e alimentado: se, de um lado, é reconhecido que, nesse período, foi dado o desejado fortalecimento e a autonomia a instituições de controle (em especial a polícia federal e o ministério público), num outro sentido, a criação de arcabouço legal à parte do sistema jurídico vigente - privilegiando fortes agentes de mercado e estrangulando canais de participação democrática, mais a criminalização dos movimentos sociais - cria o campo fértil para operar o estado sem os limites constitucionais, por meio da fabricação de estrutura regulatória discordante dos preceitos do Estado Democrático de Direito, originando o que denominei de Estado Excessivo².

Essa matriz, formada pela relativização dos direitos constitucionais, constituiu instrumentais decisivos à tomada do poder por um projeto de neoliberalização extrema do aparato estatal, contribuindo decisivamente para o contínuo processo de esfacelamento do Estado Democrático de Direito em andamento.

A partir daí, é evidente o redirecionamento da política nacional, com significativas perdas de direitos fundamentais para a grande maioria dos brasileiros. Esse marco expõe, ainda, não apenas a “regularização incorporadora”³, mas a instrumentalização do judiciário, cúmplice do desconhecimento das infrações constitucionais, num arranjo depravado entre política-direito-mercado. Nesse contexto, a cumplicidade e colaboração entre os três poderes torna-se imprescindível à transmutação do desenho de estado brasileiro contemporâneo.

Do ponto de vista analítico, a permeabilidade entre o estado e o mercado, e as formas de entrelaçamento com o direito, com base na concepção de estrutura jurídica inconstitucional, revestida de discursos e argumentações que dão a aparência de legalidade,

do simulado e, dessa forma, o princípio de realidade inexistente. Aqui adotamos a ideia de simulacro como a construção de universos que dão o caráter de normalidade ao anormal, sem qualquer relação efetiva com o real vigente.

² Ver IVO-Any, 2015

³ Ver Harvey (2009)

na manipulação simbólica da crise e dos valores de urgência, da eficiência, de bem comum e da democracia, são instrumentos determinantes ao processo de desmantelamento dos direitos que garantem o regime democrático.

Primeiramente, o que se apresenta como novo nessa abordagem é a relação entre o colapso político-jurídico em andamento e a prática do excepcional como regra, observada a partir dos anos 2000⁴ e que ganha proeminência e caráter de privilégio para o capital internacionalizado e nacional, a partir de 2010, no processo de preparação do país para os megaeventos (a Copa de 2014 e as Olimpíadas em 2016). Ou seja, entende que um modelo de estado desconhecedor de marcos regulatórios, já está em marcha há quase uma década. Também é original o interesse em demonstrar como o campo jurídico e da justiça são incorporados e trabalhados no sentido de dar a aparente legalidade a esses mecanismos inconstitucionais, inaugurando, assim, um novo ciclo à “metamorfose da questão democrática”⁵ no Brasil - parafraseando o título de Ivo-Anete (2001).

Esse quadro, sem dúvida, carrega como pano de fundo o desmantelamento do campo jurídico e a instrumentalização de arenas do direito, fragilizando, assim, os mecanismos da garantia do Estado Democrático de Direito, exaurindo, por fim, o regime democrático via a insignificância dada ao sistema garantista em validade. Essa mudança exige, portanto, a ampliação e implementação de mecanismos coercitivos e constrangedores às ações contrárias a esses interesses privados, privatizadores da máquina pública e do público.

Se a preparação do país para os megaeventos significou a consolidação do extraordinário, normatizado como meio para a garantia de privilégios personalíssimos a favor de agentes de mercado, o contexto atual resulta do avanço do manejo da atipicidade legal como caminho para retirada de direitos constitucionalmente tutelados, com a conivência dos poderes legislativo, executivo e judiciário, colocando em xeque a ética de instituições para a democracia e para a justiça.

Leis personalíssimas⁶ como marco a uma “democracia relativizada”

⁴ Ver Oliveira (2001)

⁵ Ver IVO-Anete, 2001

⁶ Personalíssima é qualidade que habita o direito das obrigações, no amplo rol de direito privado. Uma obrigação é personalíssima quando possui natureza infungível, sem a possibilidade de substituição das partes, ou seja, o cumprimento da obrigação só se dá se for realizada pela pessoa contratada. Aqui traremos esse predicado ao direito público, adotando-o como qualificadora dos instrumentos legais que especificam, de forma nominal, para quem se dirige o respectivo instrumento jurídico. Nesse mesmo sentido, defendemos o seu uso como qualificador de possíveis tratamentos diferenciados, quer seja no rigor procedimental garantista, quer seja,

O arcabouço legal criado pelo estado brasileiro para a realização da Copa das Confederações de 2013 e a Copa de Futebol de 2014, assim como para as Olimpíadas de 2016, no âmbito dos poderes federal, estadual e municipal, especialmente elaborados para atender às especificidades desses megaeventos, favorecem as organizações econômicas internacionais e nacionais, inaugurando um movimento de inflexão às conquistas históricas para a cidadania, via a restrição ao exercício da participação, colocando em cheque os compromissos governamentais ao fortalecimento e primazia do Estado Democrático de Direito no Brasil, versus os pactos econômicos estabelecidos.

As tensões estabelecidas, juntamente com os pactos firmados com corporações internacionais para a realização desse grande evento, conduzem à criação de arcabouço de excepcionalidades, justificado pela necessária celeridade para a realização da Copa. A estrutura legal, criada em favorecimento dos interesses da Fifa e demais parceiros, atravessa diversos ramos do direito - o tributário, o administrativo, o penal, entre outros - mas também suspende direitos fundamentais para a cidadania, num contexto de uma “cidadania incompleta”⁷ (CARVALHO, 2009) ou, ainda, de um “Estado sem cidadãos” (FLEURY, 1994).

A sanção das Medidas Provisórias N. 496 de 19 de julho de 2010, N. 497 de 27 de julho desse mesmo ano, N. 527 de 08 de março de 2011 e, por fim, da Medida Provisória N. 540 de 02 de agosto de 2011, observando-se, inclusive, os respectivos processos de aprovação desses mecanismos – com inclusão ou retirada de matérias que evidenciam os jogos de interesses e inaugurando um lastro de excepcionalidade criado em atendimento aos interesses privados e privatizantes, nesse caso representado pela Fifa - culminam com a aprovação da Lei Geral da Copa no ano de 2012. Nesse âmbito, tais instrumentos legais constituem o alicerce diferenciado para os negócios da Copa, “descolado” do sistema normativo e regulador até então vigente, consonante, não apenas com as exigências da Fifa, mas também com as expectativas empresariais nacionais, como resposta para “tirar os projetos do papel” e incrementar os negócios em tempo de crise.

É nesse contexto que o sistema jurídico direcionado a ampliar os ganhos da Fifa merece destaque. A Medida Provisória (MP) N. 496, convertida na Lei N. 12348, de 15 de dezembro de 2010, dispõe sobre o limite de endividamento municipal em operações de créditos para obras

no desconhecimento dos procedimentos, evidenciando a quebra do princípio de isonomia entre os cidadãos numa aplicabilidade do direito dirigida a um indivíduo específico.

⁷ Para Carvalho (2009), o Brasil apresenta “cidadãos plenos” (os que têm acesso aos direitos), os “cidadãos incompletos” (que acessam parte dos direitos) e os “não cidadãos” (pessoas que não têm os direitos reconhecidos), é esse quadro que caracteriza a cidadania incompleta.

de infraestrutura para a Copa do Mundo Fifa de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e dá outras providências, tais como: destinação de imóveis da Rede Ferroviária Federal, assim como transfere imóveis para o patrimônio da Companhia das Docas do Rio de Janeiro. Com essa Lei, os municípios são dispensados da observância nos limites, prazos, cronogramas de dívidas renegociadas, “relativizando”, portanto, a Lei N. 8.727 de 05 de novembro de 1993. Essa Lei (Lei N. 8.727) estabelece os critérios para a renegociação e consolidação das dívidas internas entre os entes do Estado. A Lei N. 12.348 ainda relativiza a MP N. 2185-35 de 24 de agosto de 2001 – que estabelece os critérios para consolidação e renegociação da dívida pública mobiliária e outras de responsabilidade dos municípios.

Assim, a MP 496 altera o limite de endividamento das municipalidades em operações de crédito para o financiamento de infraestrutura para a Copa de 2014. É “criada”, portanto, a capacidade orçamentária dos municípios. Ou seja, por esse instrumento, amplia-se o crédito municipal para as obras da Copa de 2014, desconstruindo uma política de responsabilidade dos gastos públicos, implementada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar N. 101, de 04 de maio de 2000 – que garante as condições orçamentárias mínimas operacionais do poder municipal, assim como institui práticas para a transparência da gestão pública, fundamentais ao controle de gastos públicos exercido pela sociedade civil, com consequências a longo prazo para a autonomia da cidade, e mais um campo aberto à fragilidade do direito à cidade se apresenta.

A Lei N. 12.462, de 04 de agosto de 2011, converte a MP N. 527 (2011), instituindo o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, além de dispor sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, de tratar das legislações da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e de dar outras providências.

A princípio, o Regime Diferenciado de Contratação tem como objeto as obras da Copa das Confederações, para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016. As obras em aeroportos localizados a até 350 km de distância das cidades-sede também poderão gozar dessa medida. “Ampliar a eficiência das contratações públicas e a competitividade entre licitantes” constitui a justificativa desse dispositivo legal, que permite a indicação de marca, modelo, fabricante e demais especificações técnicas e de fornecedores; permite a dispensa de licitações; possibilita a remuneração variável ao desempenho da contratada; e, por fim, determina que os orçamentos só sejam conhecidos pelos órgãos de

controle, restringindo por completo o direito à informação e à publicização como princípio operacional da máquina estatal.

A urgência, fruto da “ausência” de planejamento, põe por terra os limites impostos pela “jaula de ferro”⁸. A burocracia, como garantia e proteção do bem público e os seus mecanismos processuais de controle são enfraquecidos. Com isso, as obras da Copa não precisarão atender às determinações da Lei de Licitações⁹, que prima por ser instrumento de controle social sobre os gastos do governo. Da mesma forma, esses empreendimentos ocorrerão à margem da Lei de Transparência¹⁰, outro instrumento fundamental para atuação da sociedade civil no controle dos investimentos públicos.

Se, no texto original da lei, constavam unicamente as obras relacionadas a esses megaeventos, gradativamente outras situações foram agraciadas por esse Regime Diferenciado de Contratação via outras leis, tais como as do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – incluído pela Lei N. 12.688 de 2012-; as obras do SUS– incluídas pela Lei N. 12.745 de 2012. A Lei N. 13.190 de 2015, alargou ainda mais a abrangência do Regime Diferenciado de Contratação, permitindo que as obras de instalações penais e de unidades socioeducativas, assim como as obras no âmbito da segurança, as obras de mobilidade urbana e infraestrutura logística sejam contratadas sem observância do determinado pela Lei das Licitações.

Com o claro objetivo de regulamentar a contratação de serviço de terceiros por parte do aparato direto e indireto do Estado brasileiro, a Lei N. 8.666 foi publicada em 21 de junho de 1993, tendo como princípios determinantes ao exercício da cidadania, com destaque ao caráter público e o princípio de publicidade - conquistas fundamentais ao exercício dos direitos políticos e sociais. Os instrumentos de acesso à informação e ampla publicidade fazem emergir o protagonismo cidadão, como instância reguladora e de controle da atuação da ação estatal, com vista à efetivação e legitimação do interesse público. Esse quadro, se efetivado, é consonante ao que se chama de uma boa governança, expressa por um “bom

⁸ Para Weber ([1913] 2009), as formas modernas de produção, as lógicas da riqueza e do trabalho do mundo moderno e sua racionalização funcionam como uma “jaula de ferro” necessária. Ao mesmo tempo em que se legitimam como garantia à “igualdade”, engessam as ações do Estado.

⁹ Lei N. 8.666/93

¹⁰ Lei N. 12.527/11

governo”¹¹. Ou seja, dotaria o cidadão de instrumental à fiscalização, controle e deliberação acerca dos investimentos e gastos públicos.

Dessa forma, a criação do Regime Diferenciado de Contratação e o seu alargamento para quase a totalidade dos setores e atividades estatais fragilizam a participação da sociedade civil na coisa pública, enfraquecem os processos democráticos, com reverberação nos direitos para democracia. Ou seja, o que se coloca em jogo é o efetivo retraimento das arenas participativas historicamente conquistadas.

Esse regime diferenciado permite a contratação integrada, contemplando o desenvolvimento de projeto básico e executivo mais obra. Ou seja, a inexistência do projeto no ato da contratação inviabiliza, decisivamente, a avaliação da proposta quer seja do ponto de vista técnico, quer seja do ponto de vista dos custos, delegando ao setor privado total autonomia decisória. Não obstante a Lei impedir aditivos contratuais para esse regime de contratação, apresenta como exceções a possibilidade de acréscimo de recursos, havendo necessidade de recomposição financeira por casos fortuitos ou de força maior, ou por mudança nos projetos para melhor adequação técnica. Assim, abre-se um flanco campo de revisão de valores contratados, considerando-se a imprevisibilidade das soluções técnicas e tecnológicas adotadas e suas alterações no decorrer do processo e execução.

Ampliando mais o corpo de isenções a serviço da Fifa, em 11 de outubro de 2011, mediante a edição do Decreto N. 7.578, o rol de beneficiários da Lei N. 12.350 cresce, sendo importante notar que cabe à Fifa ou à Subsidiária Fifa no Brasil indicar as empresas que deverão ser contempladas por essa condição diferenciada.

A Lei N. 12.663, vulgarmente conhecida como a Lei da Copa, de 05 de junho de 2012, dispõe sobre as medidas relacionadas à realização da Copa das Confederações, a Copa do Mundo Fifa 2014 e a Jornada da Juventude, também realizada no ano de 2013. O uso de marcas, assim como os direitos de transmissão desses eventos são disciplinados por essa Lei. Também inaugura a criação das “Áreas de Restrição Comercial e Vias de Acesso” ou áreas de exclusividade, que garantem o monopólio do mercado para a Fifa e seus patrocinadores no perímetro de 2 km no entorno dos locais de competições, o que anula qualquer livre

¹¹ Entendemos por “bom governo” não a normativa das agências multilaterais de uso eficaz dos recursos públicos, mas aquele que amplia os canais de participação popular para as decisões sobre políticas públicas urbanas e para a construção de um projeto de cidade mais democrático como meio de barrar uma cultura de atuação governamental tendenciosa, corrupta, déspota, etc.

concorrência, suspendendo as conquistas protetivas por abusos comerciais, assim como as garantias consumeristas.

O Decreto N. 7.783, datado do dia 7 de agosto de 2012, regulamenta a Lei da Copa. Esclarecendo a possibilidade de vistos de trabalhos para profissionais indicados pela Fifa e seus parceiros, sem qualquer ônus, com isenção de impostos, pelo prazo de dois anos.

Com o objetivo de sanar lacunas da Lei da Copa, há o Projeto de Lei do Senado N. 728, que “define crimes e infrações administrativas com vistas a incrementar a segurança da Copa das Confederações Fifa de 2013 e da Copa do Mundo de Futebol de 2014”. Além de regulamentar os crimes de terrorismo, falsificação, doping nocivo, violação de sistemas de informação, entre outros, no Capítulo VI - das limitações ao exercício do direito de greve o transporte -, o atendimento médico, a hotelaria, assim como a construção civil, dentre outros setores, são considerados “Atividades de Especial Interesse Social”. Para essas atividades, nas cidades-sede, é obrigada a garantia de 70% da força de trabalho para o atendimento “inadiável da comunidade e da organização do evento”, restringindo diretamente o direito à greve. Para as “Atividades de Especial Interesse Social”, faz-se obrigatório que essas categorias informem sobre a greve com antecedência mínima de 15 dias, sendo permitida a contratação de serviços substitutos. Por fim, as ações de dissídios coletivos dessas categorias gozam de máxima urgência no Poder Judiciário. Assim, esse mecanismo consiste em uma afronta direta ao direito de greve dos trabalhadores regulado pela Lei de Greve – Lei N. 7.783, de junho de 1989.

A Lei N. 13.260¹², promulgada no dia 16 de março de 2016, tem a sua gênese no PLS 728, pós Jornadas de Junho de 2013, justificada pelas pressões internacionais relacionadas ao terrorismo e à visibilidade dos megaeventos, disciplina o terrorismo, determinando as fases investigatórias e processuais, assim como reformula o conceito de terrorista, modificando as Leis N. 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e N. 12.850, de 2 de agosto de 2013. Sendo o terrorismo definido como:

O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública. (BRASIL, PL 2.016-F, 2015)

¹² Na Operação Hashtag, oito pessoas foram condenadas, tendo como fundamento esse instrumento legal. Essa operação da Polícia Federal investigou célula terrorista no Brasil. Conforme argumentos da defesa, as condenações ferem o princípio da legalidade que rege o direito penal, considerando que os fatos imputados datam de 2015 e a lei antiterrorismo é criada em 2016.

Importa registrar que houve veto para o entendimento dos atos de terrorismo “incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado” e “interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática ou bancos de dados” pela pouca definição e amplitude do descrito. Não obstante os vetos corrigirem distorções e a imprecisão desse instrumento, ainda resta nebuloso o conceito de terrorismo, assim como os atos de terrorismo listados, razão de preocupação dos movimentos sociais, colocando em risco direitos políticos de participação e manifestação, assim como de livre expressão.

A excepcionalidade também se faz presente nos debates acerca da aprovação do Novo Código Florestal, que, no seu artigo terceiro, reconhece que os parâmetros estabelecidos serão suspensos no caso de obras de caráter de utilidade pública – atendendo às angústias nos empreendimentos para a Copa, paralisados em função de licenças ambientais. A máquina do “progresso” tem livre campo de atuação.

[...] o Governo Federal tributa de forma normal e integral as empresas nacionais que efetuem relações comerciais com os parceiros da FIFA ou com a própria, logo a isenção vale para os estrangeiros, aos nacionais o peso da tributação. (GONÇALVES, 2012:75)

Esse conjunto de leis fiscais e a tributação desigual e personificada, mais privilégios procedimentais e exclusividades territorialmente exercidas, sem sombra de dúvidas, põe em cheque os princípios constitucionais, significando, na prática, a transferência de recursos públicos à iniciativa privada, e a instrumentalização da máquina estatal a serviço de interesses particulares, atestando a inversão de valores entre o público e o privado. O tratamento desigual, juntamente com a primazia e “soberania” dada a Fifa, foram mantidos, contrariando inúmeras alegações de inconstitucionalidade do que se apresentava como “necessário”.

Esse sistema jurídico específico, direcionado aos interesses da Fifa, em alguns casos tendo expressamente a Fifa como beneficiária exclusiva, coloca em xeque os reais comprometimentos com o Estado Democrático de Direito: o desvirtuamento do caráter principiológico desses instrumentos normativos, personalizados para os interesses do mercado internacional, evidencia o valor instrumental do direito, inaugurando um processo de “relativização” constitucional que segue o sentido inverso de um constitucionalismo jurídico até então praticado na construção e fortalecimento da cidadania no Brasil.

Dessa forma, esse processo de preparação para sediar esses megaeventos, não se esgota em si mesmo, mas se coloca num projeto neoliberalizante extremo, numa nova onda desenvolvimentista, agora redirecionada aos interesses dos grandes capitais internacionais. Nesse contexto, a relativização de direitos via dotação de privilégios, o aumento do “Leviatã Neoliberal” mais o constrangimento ao exercício democrático, significam a extrapolação do Estado-Centauro, cada vez mais liberto, conforme desenvolvido do Wacquant (2012).

No caso específico, a convivência do poder judiciário caracteriza-se em variável própria, que inaugura um novo arranjo entre o executivo, o legislativo e o judiciário, via a normatização do excepcional, que, por fim, põe em xeque o próprio sistema jurídico em vigência, mas também revela e aprofunda a fragilidade das instituições para a democracia, dentre essas, o próprio aparelho de justiça.

No entanto, é inegável, também, o papel relevante do Legislativo, quer seja na aprovação desses instrumentos excepcionais, quer seja na proposição de outros mecanismos de excepcionalidades e ou na conversão da exceção em regra. Ou seja, há de ser reconhecida a engrenagem política em sua totalidade: assim, o legislativo, o executivo, juntamente com o judiciário, configuraram, portanto, essa nova conformação da máquina de poder público, via a defesa e aplicação de novas estruturas valorativas, expressas por uma relativização dos princípios constitucionais vigentes, justificadas pela eficiência, celeridade e urgência.

Essa perspectiva de criação de uma nova ordem, a parte dos instrumentos garantidores do Estado laico e democrático, avançam, não apenas sobre novos ramos da economia, mas englobam o campo da ética, num novo desenho de Estado. Essa transfiguração significa, na prática, um retrocesso ao processo de redemocratização recente, fortalecendo o que Keane (2010) denomina de uma “democracia relativa” e Raciene (2011) chama de uma “pós-democracia”.

Os instrumentos legais criados para a realização desses megaeventos evidenciam a adoção de uma nova plasticidade dos direitos que, por fim, colocaram em xeque o Estado Democrático de Direito, estabelecendo um *modus operandi* marcado pelo desconhecimento dos direitos fundamentais individuais e coletivos constitucionalmente garantidos, via a exceção como *praxi*.

Significa dizer que a exceção abala, indubitavelmente, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, qual seja, a *soberania popular*. Subverte-se a concepção de que toda e qualquer autoridade – administrativa, legislativa ou judiciária – é mera

mandatária do povo e, por essa razão, deve atuar nos limites da Constituição e das leis, abrindo-se um perigoso espaço para o voluntarismo, o que constitui, aliás, o *sentido genealógico* do estado de exceção. (VALIM, 2017:26)

É considerando a operacionalização do excepcional como regra, num contexto de vigência da Constituição, que entendemos que essa remodelação do Estado demanda terminologia específica e diversa do termo “Estado de Exceção”. Ou seja, no que diz respeito ao plano dogmático-jurídico, esse fotograma de excepcionalidade, baseado na democracia como discurso e na frustração da experiência democrática pela não efetivação de direitos, é o que nos permite questionar o uso do termo Estado de Exceção – no qual a ausência de regras do jogo é formalmente declarada. Assim, paradoxalmente, é possível afirmar que o Estado de Exceção é instrumento do Estado Democrático de Direito. No caso do Brasil, é previsto na Constituição brasileira nos artigos 136 (Estado de Defesa) e 137 (Estado de Emergência).

Tomando o âmbito da técnica jurídica-política, as mudanças significativas no desenho de estado, expressas por constrangimentos de direitos consolidados e abrigados como direitos fundamentais, num contexto de vigência formal do Estado Democrático de Direito, configura um descolamento entre discurso e práxis, constituindo momento de inflexão, que, por fim, esgarça o regime democrático e os direitos para democracia. É a essa ambiguidade da operacionalização da máquina estatal, liberta de limites, que denominamos Estado Excessivo.

Essa separação entre política e cultura mascara uma nova ordem de estado, diverso do Estado de Exceção. Apesar de a diferença entre esses dois conceitos de Estado ter sua gênese no campo procedimental, as divergências ultrapassam, significativamente, a observância da técnica jurídica, contaminando todo o sistema de juízo, resignificando e alterando, na prática, o direito para democracia em vigência, via os objetivos e compromissos dessa nova organização estatal.

Se o “Estado de exceção” é um mecanismo legal previsto na Constituição que põe em suspenso o sistema jurídico vigente, deixando clara a “inexistência” de regras do jogo, o Estado “excessivo”, conforme definido aqui, atua dentro do próprio sistema jurídico vigente, mas sob um lastro de excepcionalidades, extrapolando suas competências e desconfigurando conquistas referendadas na Constituição Brasileira de 1988 – como instância e princípio da soberania popular e garantia democrática do projeto de autonomia das cidades. (IVO-Any, 2015: 196)

Seguindo essa lógica, a ideia de Estado Excessivo (IVO-Any, 2015) vai de encontro ao desenvolvido por Casara (2017), ou seja, converge à ideia de Estado Pós-Democrático:

Ao contrário do que sustentam os discursos de viés liberal dos que estão satisfeitos com o Estado Pós-Democrático, não há diminuição da intervenção estatal na vida da sociedade. Em outras palavras, o cidadão não se viu livre da opressão e do arbítrio estatal. Por outro lado, o Estado Pós-Democrático revela-se um Estado forte com tendências arbitrárias, possivelmente o Estado menos sujeito ao controle desde a criação do Estado Moderno. (CASARA, 2017:26)

O entendimento dos processos político-jurídicos que envolveram a preparação do país para uma onda de megaeventos, ampara a compreensão do contexto de crise política-jurídica dramática em andamento no Brasil. Do ponto de vista de uma nova engenhoca de operacionalização da máquina estatal, esse processo é marcado pela intimidade depravada entre política, justiça e mercado, que se expressa no campo do direito, por uma nova *estrutura regulatória personalíssima*, significando, na prática, o apadrinhamento de agentes do mercado, em detrimento do caráter protecionista para a cidadania, garantido pela Constituição vigente.

A relativização de direitos, a instrumentalização dos princípios constitucionais e a amplitude interpretativa que delega ao juízo pessoal a justiça, somado ao contexto de urgência criado, servem, decididamente, à edificação de tratativas excepcionais, que representam, ao fim, o aparelhamento do Estado pelo mercado, recolocando os desafios à emancipação e à cidadania num novo arranjo entre regulação-mercado-direito.

Considerações finais

Se, como desenvolvido por Oliveira (2003), as excepcionalidades para promoção da igualdade, em consonância com os interesses de mercado, na perspectiva da implantação de uma cidadania via o consumo, deflagravam as ambiguidades governamentais a partir dos anos 2000, hoje, essa lógica extravagante ganha nova direção.

A partir de 2010, a orquestração da atipicidade legal se direciona para a criação de privilégios personalíssimos direcionados à transferência de riquezas públicas para o privado. Ou seja, sobrepõem-se as políticas de promoção de igualdades, num contexto de ampla e polarizada desigualdade, a criação de legislação sintética e específica convergente aos interesses do mercado. Nesse campo, os três poderes coadunam-se de forma a facilitar a operacionalização da máquina de estado, segundo os preceitos da economia globalizada, transformando por fim, a exceção em regra.

A construção da ideia de urgência, fomentada simbolicamente, em contraposição ao efetivo “não planejamento”, que marca a atuação gestora nacional para os grandes eventos e cumprimento de compromissos internacionalmente pactuados, além da participação de novos agentes e da reorganização das arenas de poder, significou o lastro favorável à inflexão das conquistas históricas reguladoras do mercado e do próprio Estado. O contexto político e econômico mobilizador e a emergência favorecem a concertação entre corporações transnacionais, atores nacionais e locais e expressa novos arranjos e acordos pactuados, que terminam por estrangular os canais participativos à construção coletiva da *res pública*.

O contexto de uma agenda extraordinária nacional de megaeventos e as resoluções para a “eficiência” do estado aos olhos do mundo constituem agravo às garantias democráticas vigentes. Na medida em que se reconhece a qualidade de privilégio, via a criação de regime diferenciado, à maioria dos campos de atuação e intervenção estatal – educação, saúde, infraestrutura e segurança – se coloca por terra os princípios fundamentais do próprio sistema democrático via a impossibilidade participativa da sociedade civil como agente controlador dos gastos públicos e da atuação da máquina pública.

Se o processo para preparação da Copa de 2014 consolida uma instância reguladora estrangeira no ordenamento jurídico válido, com o objetivo de dilatar as vias de privilégios econômicos empresariais, nesse contexto, para além das evidentes perdas políticas e econômicas da grande maioria da população brasileira, configura-se um xeque-mate ao Estado Democrático de Direito e às instituições da democracia via a construção de um “simulacro de legalidade” ou, num outro sentido, de um “simulacro de democracia”. Essa nova instância legal, apartada e descolada da constituição vigente, evidencia o caráter ambíguo da política de governo a partir dos anos 2010, que é o “ovo da serpente” do que hoje se apresenta como uma crise do Estado Democrático de Direito brasileiro imponente desafios hercúlanos para a efetivação da democracia brasileira.

Referências

BAUDRILLARD, Jean. **Simulacros e simulações**. Lisboa: Relógio D’água, 1991.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Copa 2014** – desafios e responsabilidades. 2009.

_____. **Copa 2014**: o desafio a ser vencido. 2011.

_____. **Projeto de Lei 440/04.**

_____. **PEC 287/2016.** EMENDA CONSTITUCIONAL

_____. **Projeto de Lei 79/2017.**

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil** – o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CASARA, Rubens R. R. **Estado Pós-Democrático: Neo-obscurantismo e gestão dos indesejáveis.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

FLEURY, Sônia. **Estado sem cidadãos.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1994.

HARVEY, David. **Wall Street e o direito à cidade.** Le Monde Diplomatique, Brasil, Ano 2, n. 20, mar. 2009.

IVO, Anete Brito Leal. **Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza.** Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001.

IVO, Any Brito Leal. **Para além dos jogos de futebol** – o processo de reestruturação das cidades para a Copa de 2014 e a “marca Brasil”. Salvador: EDUFBA, 2015.

KEANE, John. **Vida e Morte da Democracia.** São Paulo: Edições 70, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia na encruzilhada. In: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.). **Por que gritamos que é golpe?** Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DO BRASIL. **Decreto nº 5.452/1943** (Consolidação das Leis do Trabalho), de 1 de maio de 1943.

_____. **Lei nº 8.429** (Lei de Licitações), 21 de junho de 1992.

_____. **Lei nº 7.783/1989**, 28 de julho de 1989.

_____. **Lei nº 8.666/1993** (Lei de Licitações), 21 de junho de 1993.

_____. Medida Provisória nº 496, de 19 de julho de 2010.

_____. **Lei Complementar nº 101/100.** De 04 de maio de 2000.

_____. **Medida Provisória nº 497**, de 27 de julho de 2010.

_____. **Medida Provisória nº 527**, de 08 de março de 2011.

_____. **Medida Provisória nº 540**, de 02 de agosto de 2011

_____. **Lei nº 12.525/2010**, de 20 de dezembro de 2010.

_____. **Lei nº 12.462/2011** (Lei Geral Da Copa), de 04 de agosto de 2011.

_____. **Decreto nº 7.578**, de 11 de outubro de 2011.

_____. **Lei nº 12.520/2011**, de 18 de novembro de 2011.

_____. **Lei nº 12.663/2012**, de 05 de junho de 2012.

_____. **Lei nº 12.745/2012** de 19 de dezembro de 2012.

_____. **Decreto nº 7.783**, de 07 de agosto de 2012.

_____. **Lei nº 12.850/2013**, de 02 de agosto de 2013.

_____. **Lei nº 13.190/2015**, de 19 de novembro de 2015.

_____. **Lei nº 13.260/2016**, de 16 de março de 2016.

_____. **Uma Ponte para o Futuro**.

RANCINIE, Jacques. **Ainda se pode falar de democracia?** Lisboa: YMAGO Ensaios Breves, 2011.

SENADO. **Projeto de Lei nº 728**, 21 de junho de 1992.

_____. **Projeto de Lei nº 2016-F**. 21 de junho de 1992

_____. **Projeto de Lei nº 385/2016**.

_____. **Projeto de Lei nº 55/2016**.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001, p. 28-29

_____. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 25, n. 66, p. 505-518, Set./Dez. 2012.

_____. Three steps to a historical anthropology of actually existing neoliberalism. **Social Anthropology** [Debate Section] v. 20, n. 1, p. 66-79, feb. 2012.

VALIM, Rafael. **Estado de Exceção**: A forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade** – Volume I. Brasília: UNB, [1913] 2009.

YAROCHEWSKY, Leonardo Isaac. **Tchau, querida democracia**. Belo Horizonte: Casa do Direito, Letramento, 2016.

ABSTRACT

This monograph is characterized as a theoretical effort to develop, in the confrontation with legal technique, the notion of Excessive State - formulated by this author, when her doctoral thesis defended in the Post-Graduate Program in Architecture and Urbanism of the Federal University of Bahia, in 2013. It analyzes some significant changes in the design of the contemporary Brazilian State, from the legal point of view, expressed in constraints of the rights enshrined in the constitutional text and sheltered as fundamental rights, in a context of formal validity of the democratic State of law. The concept of Excess State refers to the process of "exceptionalities" of the legal system, which was inaugurated since the country's preparation for the mega-events. The analysis carried out criticizes the uses of the judicial mechanisms to assign legality to different corporate projects and interests, which relativize the existing legal body, in fact explaining new arrangements and accommodations between the Executive, the Legislative and the Judiciary, aiming to attribute legality to public actions in the creation of new regulations in the service of large economic corporations. These strategies reveal a relationship of promiscuity between the State, the Law and the Market, which usurp democratic and democratizing conquests.

Key words: State. Exceptional. Right.

O LULISMO CONFRONTADO NAS RUAS: PROJETO POLÍTICO E CICLO DE PROTESTO NO BRASIL (2013-2017)

Lulism confronted on the streets: an perspective of the current cycle of protest in Brazil (2013-2017)

Cláudio André de Souza

Mestre e Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia. Professor de Ciência Política na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB), Campus dos Malês (BA)

Informações do artigo

Recebido em 30/10/2017

Aceito em 05/12/2017

Resumo

Este trabalho tem o propósito de estimular o debate conjuntural sobre a política brasileira, considerando a existência de uma crise do lulismo enquanto fenômeno de representação política que culminou com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff (PT) em agosto de 2016, a partir de vários fatores internos - levados à frente enquanto articulações de bastidores no âmbito das instituições - e fatores externos - através da realização de um conjunto de mobilizações de segmentos sociais de maior renda e escolaridade das grandes cidades brasileiras, levando a consequências mais amplas que o desfecho do impeachment diante de um ativismo societário que tende a gerar impactos de longo prazo. Sendo assim, busca-se apresentar o conceito de ciclo de protesto como instrumental analítico para interpretar uma "virada conservadora" na sociedade civil brasileira em torno de um projeto político neoliberal de ampla consequência para a construção democrática no país. Diferente das análises de caráter institucional predominantes na ciência política, o objetivo deste artigo reside na aproximação à perspectiva de compreender a democracia para além da ambiência eleitoral.

Palavras-chave: lulismo; protesto; conjuntura.

Introdução

Quando André Singer (2012) lançou *Os sentidos do lulismo*, definindo lulismo enquanto fenômeno de realinhamento eleitoral, pouco se tinha disponível nas ciências sociais de material bibliográfico de síntese intelectual do que estava acontecendo no Brasil desde a primeira década dos anos 2000. Para o autor, a escolha por dar aos pobres sem tirar dos ricos teve como objetivo promover um projeto de reformismo fraco, sem arriscar a sobrevivência do pacto conservador. O lulismo como fenômeno advém do realinhamento eleitoral das camadas mais pobres do eleitorado, que passam a apoiar Lula nas eleições de 2006, e o voto dos mais ricos migra para o PSDB.

Uma das chaves explicativas do lulismo que interessa nesse momento é que há um rebaixamento do papel das classes, arbitrando interesses orientados para somente superar

a pobreza, em substituição às desigualdades. Desse modo, o projeto lulista resumiu-se, até 2014, a representar os mais pobres diante de uma narrativa de confronto com os mais ricos. Se as alianças políticas estavam sustentadas pelo propósito da governabilidade, as clivagens organizadas na sociedade mereciam de Singer um olhar mais preocupado em perceber as nuances dos impactos do lulismo nos movimentos sociais. Não obstante, isso pouco impõe limites ao alcance dos resultados obtidos pelo autor.

Aqui entendemos, para além do que analisara Singer, o lulismo também como um fenômeno de representação política, observado por meio do apoio eleitoral e, ainda mais, em torno das disputas no âmbito da cultura e da política, que envolvem a afirmação dos projetos políticos como um instrumental analítico capaz de balizar as relações entre a sociedade civil e a sociedade política (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006), sendo imprescindível estudar a democracia a partir da ótica societária.

Um primeiro ponto crucial para entendermos a crise política na qual vive o lulismo tem como ponto de partida os acontecimentos na conjuntura econômica, analisados por Singer (2015) em um artigo, lançado no final de 2015, sobre as escolhas políticas que levaram à tentativa da presidenta Dilma Rousseff (PT) de mudar as orientações da economia, buscando defender os interesses desenvolvimentistas, que, porém, se viram derrotados com a rearticulação dos capitalistas, que se colocavam em posição de divergência sobre o caráter intervencionista do governo, selando os contornos da crise iniciada após as eleições de 2014, quando, após eleito, o governo resolveu ceder e voltar atrás nos seus interesses desenvolvimentistas, favorecendo o bloco rentista enquanto fração da classe burguesa. É inevitável perceber as tensões do lulismo na conformação da arbitragem de interesses opostos, enquanto um signo do lulismo (SINGER, 2012). Para o autor,

ao cutucar onças, a presidente deveria ter considerado os instrumentos que teria à mão para reagir quando viesse o bote do contra-ataque. Sem planejamento político, o ensaio desenvolvimentista abriu um vácuo sob os próprios pés e acabou por provocar a mais séria crise do lulismo quando a reação burguesa unificada em favor do retorno neoliberal tornou-se incontestável. Até por não haver, na sociedade, quem enxergasse a necessidade de contrastá-la (SINGER, 2015, p. 71).

Singer ressalta que a defesa desse ensaio desenvolvimentista (crítico ao bloco rentista e a favor da burguesia produtivista e industrial) necessitaria da intensa mobilização dos trabalhadores, criando um maior nível de politização sobre as questões econômicas diante da estratégia de enfrentamento a partes da própria coalizão de governo. Nesse período, as principais mobilizações, encetadas de forma relevante na conjuntura, colocaram o lulismo

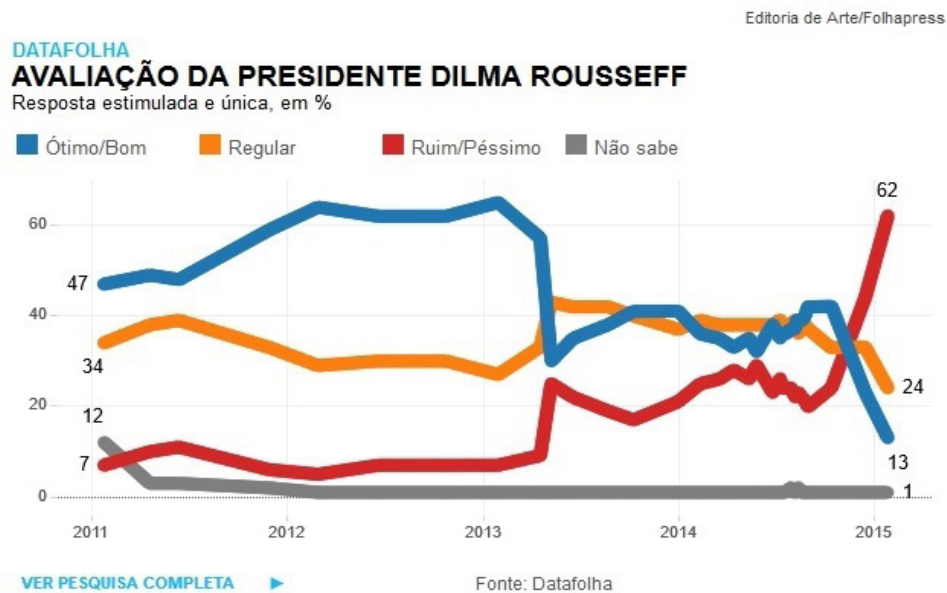
“contra a parede”. As manifestações de junho de 2013 tiveram como grande parte o público de jovens urbanos de classe média, preocupados em criticar a política e os políticos, em especial, cobrando uma maior qualidade dos serviços públicos, conforme aponta Renato Janine Ribeiro (2014).

As críticas direcionadas à Copa de 2014 pareceram pertinentes, já que, além dos altos gastos públicos para a realização do evento, os protestos estavam situados na ineficácia do sistema político em produzir resultados “republicanos” diante do tamanho do agravamento da corrupção na política. A cobrança de serviços públicos mais eficientes fazia todo sentido para a vida de milhares de pessoas a viver nas grandes metrópoles, trazendo às ruas, nas jornadas de junho de 2013, um divórcio com governo e partidos políticos, estabelecendo uma crise de representação que ultrapassa o espectro político-eleitoral do lulismo.

Essa indignação atingiu a todos em 2013, mas, especialmente, a avaliação do governo da presidenta Dilma Rousseff (ver Figura 1), despencando a popularidade do seu mandato, somando-se às dificuldades de governabilidade engendradas nas tensões estabelecidas no encaminhamento das agendas do governo dentro e fora da arena parlamentar. Talvez um dos equívocos desse momento tenha sido o governo não ter “compartilhado” as críticas ao sistema político com todos os atores políticos (partidos, parlamentares, governadores, prefeitos, etc.) e ter produzido pouco diálogo com a classe média mobilizada e conformada por cidadãos difusos nas ruas. Este “abandono” da classe média já tinha sido uma estratégia do PT e dos partidos de esquerda governistas ao estigmatizar as críticas públicas ao caso do mensalão como uma mera e “ilegítima” conspiração das elites, algo que o próprio André Singer notou, nas suas análises, percebendo que os estratos de renda (pesquisa de intenção de voto, Ibope) estavam socialmente polarizados em 2006, com o candidato da oposição Geraldo Alckmin (PSDB) contando com os votos dos mais ricos.

De algum modo, as manifestações contra o Partido dos Trabalhadores (PT) em 2015 se estabelecem como uma continuidade do ciclo de protestos iniciado em 2013, mas com milhares de cidadãos canalizando as suas desconfianças e insatisfações nas instituições exclusivamente em direção ao petismo e ao lulismo. A construção dos protestos após a reeleição de Dilma se deu em torno do confronto aberto com o governo e o seu principal partido, amplificando uma crítica “seletiva” ao fenômeno da corrupção, embora, já naquele período, a Operação Lava Jato tivesse apontado para a existência de um suposto esquema mais amplo de corrupção envolvendo o sistema político.

Figura 1 - Gráfico avaliação de governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2015)



Fonte: Site Pragmatismo Político, 2015.

Esse trabalho tem um caráter despretensioso em relação aos aspectos que envolvem a crise política presente, até porque as tensões que envolvem o momento político atual não tiveram um fim com o desfecho do *impeachment* e podem atravessar as eleições presidenciais de 2018.

O objetivo central desse artigo é apresentar um panorama com relação ao perfil das manifestações de 2015 contra o governo Dilma e o PT, e de que forma elas reforçaram a crise política que tem abatido o lulismo desde os desdobramentos das eleições de 2014. Desse modo, a estrutura deste trabalho envolve um primeira parte sobre o perfil das manifestações contra o PT e uma segunda parte envolvendo a atuação dos movimentos sociais contra o “golpe” nesse período, assim como uma leitura sobre os principais fatos da conjuntura atual. O argumento central sustentado aqui é que dificilmente haverá, a curto prazo, uma derrocada final do lulismo no âmbito da representação política dos segmentos mais pobres da população, mas trata-se de um jogo aberto neste momento político atual, marcado por incertezas no âmbito da atuação dos movimentos sociais, partidos e forças governistas pós-impeachment¹. Sugerimos, nesse momento, que a esquerda está a construir estratégias em torno de um *pós-lulismo*, buscando reverter a intensa conciliação de classes nos governos

¹ As condenações em andamento contra o ex-presidente Lula ligadas à Operação Lava Jato deixam em aberto a sua presença nas eleições de 2018, pondo em teste o lulismo e o petismo enquanto representantes eleitorais dos trabalhadores.

Lula e Dilma. De uma maneira geral, a ascensão do lulismo, conforme as análises de André Singer, é um marco estratégico que está posto na experiência mais exitosa da esquerda, que, na transição para a democracia, foram canalizadas para a atuação do PT. É importante considerar que,

beneficiado pelo *boom* de *commodities*, o reformismo fraco dos governos petistas, apesar de não romper de maneira radical com o padrão estabelecido desde a Nova República, retomou a partir de 2003, de maneira diluída, aspirações derrotadas em 1964. Conseguiu reduzir desigualdades, sobretudo por meio da política de aumento do salário mínimo e de expansão do emprego, mas também mediante programas específicos, dos quais se poderia destacar o Bolsa Família, o apoio à pequena agricultura, o subsídio à moradia popular e a facilitação do acesso à universidade às camadas de baixa renda, entre outros. Ao mesmo tempo, na medida em que buscou avançar sem fazer transformações estruturais – seja no plano dos direitos, seja no da economia ou da ideologia –, a segunda experiência desenvolvimentista caracterizou-se pela extrema ambiguidade (SINGER; LOUREIRO, 2016, p. 12)².

Eclosão da crise política atual: perfil dos protestos e radicalização do antipetismo

É difícil, e quase mágico, situar todos os fatores que levaram à eclosão da crise política atual, contudo, vemos como necessário ter como “marco fundante” o peso da deslegitimação do processo eleitoral, promovida pelo PSDB ainda durante as eleições de 2014, algo que balizou os segmentos da sociedade civil a se mobilizarem denunciando uma suposta falta de condições da presidente Dilma para governar.

Ainda durante a campanha, o candidato Aécio Neves (PSDB) já falava na falta de condições morais da presidenta Dilma para pleitear um segundo mandato, conforme reportagem de Daniel Leite do *O Globo*, publicada em 13/09/2014³, por conta dos escândalos decorrentes das investigações promovidas pela Operação Lava Jato. Garantida a vitória no segundo turno de 2014, a presidenta Dilma passou a conviver com uma forte oposição ao seu governo, agora ampliada pelo aumento dos oposicionistas dentro do parlamento, cuja consequência foi a eleição de deputados de partidos aliados, mas que apoiaram a oposição nas eleições. Também teve no seu encalço uma intensa oposição na sociedade civil, que foi bastante mobilizada desde a campanha presidencial e com forte presença nas redes sociais.

² SINGER, André; LOUREIRO, Isabel. As contradições do lulismo: a que ponto chegamos. São Paulo: Boitempo, 2016.

³ LEITE, Daniel. Aécio Neves diz que Dilma não tem condições morais de pleitear segundo mandato. *O Globo*, 13 set. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/aecio-neves-diz-que-dilma-nao-tem-condicoes-morais-de-pleitear-segundo-mandato-13927985>>. Acesso em: 27 ago. 2016

As mobilizações, organizadas no calor da vitória presidencial no segundo turno de 2014, lembraram a indignação com o governo e o conjunto do sistema político como algo produzido pelas manifestações de junho de 2013. Para Romão (2013), tais manifestações mostraram o quanto o governo foi incapaz de debater agendas com a sociedade civil e estes segmentos mobilizados, ocasionando um declínio dos índices de aprovação do governo (Datafolha): entre abril de 2012 e março de 2013, a aprovação da presidente Dilma oscilava entre os 62 e 65 pontos percentuais, sendo, em novembro de 2013, somente 36%.

Vale registrar que a queda do governo Dilma também resultou de equívocos que já se mostraram evidentes no mesmo dia da sua reeleição. Após a sua reeleição ser consagrada nas urnas em 26/10/2014, a ex-presidente subiu ao palco do auditório de um hotel em Brasília acenando para uma “base comum de entendimento” com a oposição, afirmando, em um tom firme, que “em lugar de ampliar divergências, de criar um fosso, tenho forte esperança de que a energia mobilizadora tenha preparado um bom terreno para a construção de pontes”, disse a presidenta reeleita. Em outro trecho do seu discurso⁴, ela fez um chamamento à paz e à união, clamando pela abertura ao diálogo como o primeiro compromisso do segundo mandato. Este recado da presidenta não foi ingênuo, mas estava ali um aceno aos eleitores, já que os seus auxiliares diretos já sabiam que havia um clima tensionado na sociedade civil de que o governo não deveria tomar posse. A estratégia seria razoável se não fosse este diálogo com a oposição vazio de reciprocidade, em razão da pouca habilidade e articulação do Planalto em criar fatos políticos concretos nesse diálogo com as forças da oposição e que buscassem isolar as articulações do candidato Aécio Neves em gerar um “terceiro turno”. Este desiderato já estava nítido quando o PSDB protocolou, poucos dias após a votação do segundo turno, um pedido de recontagem dos votos⁵, colocando em xeque o sistema eleitoral e a legitimidade do resultado auferido nas urnas. Alguns meses depois, a articulação em torno da eleição de Eduardo Cunha à presidência da Câmara carregaria o mesmo objetivo: minar a governabilidade do Planalto.

Para piorar, faltou ao governo *timing* em mapear as forças internas da sua base aliada em torno de uma governabilidade que não ficasse restrita às lideranças parlamentares, mas que tivesse, no primeiro escalão, nomes e lideranças sociais e políticas fora do cálculo

⁴ Assista ao discurso na íntegra no link: <<https://tvuol.uol.com.br/video/em-discurso-de-vitoria-dilma-pede-uniao-e-diz-que-ira-priorizar-dialogo-04020E1A3960D4915326>>

⁵ Matéria completa no link: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,psdb-de-aecio-neves-pede-auditoria-na-votacao,1585755>>

partidário dentro da arena parlamentar, o que foi confirmado com a eleição de Eduardo Cunha. Teria sido mais prudente compor um ministério com “notáveis”, que pudessem agregar representatividade na sociedade civil, conquistando mais força social frente ao golpismo em marcha. O que se viu foi um equívoco de leitura política: um ministério composto com a chancela dos líderes partidários que prometeram votos no congresso sem nenhuma condição (ou intenção) de cumprir com o acordo, sendo que o governo não percebera que avançava em tempo real a articulação do PSDB em construir um clima de “caos político” nos bastidores. As manifestações nas ruas foram a cereja do bolo para a oposição, que, a esta altura, se valia do clamor das ruas para pavimentar a narrativa de que não havia como o governo Dilma continuar a existir.

Se, por um lado, as manifestações de junho de 2013 estavam presentes em 2015, por meio da indignação com o sistema político e a corrupção, além das críticas a um suposto fracasso da economia brasileira, por outro, a grande novidade das manifestações de março daquele ano estava ligada às críticas radicalizadas ao PT e ao Governo Dilma. Os protestos antipetistas se iniciaram antes mesmo da posse da presidenta reeleita. Em 06/12/2014, segundo o site UOL, manifestantes se reuniram

para pedir o impeachment da presidente reeleita Dilma Rousseff. Segundo a assessoria de imprensa da Polícia Militar, a concentração do protesto no Vão Livre do Masp, na avenida Paulista, reuniu cerca de 800 pessoas. O número de manifestantes, no entanto, aumentou ao longo da caminhada⁶.

O antipetismo constituído nesse cenário apontava, sobretudo, para um caráter programático, para além de uma perspectiva reativa por meio do ódio ao PT e à esquerda, significava a negação de um determinado projeto político no âmbito da representação eleitoral, definido como um “[...] conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006, p. 38). Esta definição dos autores do conceito de projeto político caracteriza muito bem o embate aberto a partir da reeleição da presidenta Dilma, ao evidenciar que a disputa ultrapassara os contornos institucionais de competição política para assumir um embate mais amplo e complexo nos terrenos da sociedade civil e da sociedade política. A disputa em torno de projetos políticos está em

⁶ Matéria completa nos links a seguir: <<https://eleicoes.uol.com.br/2014/album/2014/12/06/manifestante-fazem-protesto-contradilma.htm>> Acesso em 25/out. 2017; <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/12/1558809-manifestantes-em-sp-protestam-contradilma-e-escandalo-na-petrobras.shtml>> Acesso em 25/out. 2017

aberto na sociedade civil e não cessará com as manobras disponíveis no campo institucional do presidencialismo de coalizão. Para a esquerda, o grande desafio é converter-se à tese de que parte dos conflitos inerentes à sociedade brasileira ganharam contornos acima do que pode ser oferecido pelo lulismo ou a sua reedição nas próximas eleições presidenciais. Para André Singer, na sua coluna na *Folha de São Paulo* publicada em 14/05/2016 (página A2),

com a derrubada do lulismo diante do impeachment, interrompe-se mais uma vez a tentativa — no fundo a mesma de Getúlio Vargas — de integrar os pobres por meio de uma extensa conciliação de classe. Venceu de novo a forte resistência nacional a qualquer tipo de mudança verdadeiramente civilizatória. Mesmo a mais moderada e conciliadora.

O dilema atual do PT se enquadra na questão posta em entrevista recente do líder do movimento dos sem-teto Guilherme Boulos, publicada no livro *A crise das esquerdas* (Civilização Brasileira, 2017),

no caso brasileiro, a crise desnudou uma contradição e colocou o tema de que não é mais possível que haja pequenos avanços sem reformas. O que estava em jogo era uma política de inclusão de programas sociais por manejo orçamentário, sem alterar a estrutura do Estado, sem mexer essencialmente em temas distributivos na sociedade. Isso chega ao teto quando a arrecadação passa a crescer menos por conta da crise econômica. E aí se coloca essa encruzilhada: ou se avança em temas centrais, como o tributário e o da dívida pública, ou então se realiza um retrocesso, uma regressão social no país, com aplicação de políticas de austeridade. No caso de alguns governos bolivarianos, o dilema é outro: em alguns desses países, houve reformas importantes, estruturais, as que reivindicamos aqui. Entretanto, lá bateu-se num teto em que, também por conta da crise, não foi possível continuar um programa de reformas sem rupturas estruturais. No caso da Venezuela, por causa da dependência do petróleo, evidencia-se o quanto a crise incide no processo. Mais da metade do financiamento do Estado venezuelano gira em torno do petróleo. O barril custava 100 dólares há pouco tempo e caiu para menos de 40 dólares, embora hoje haja uma reação positiva. Numa situação como essa, qualquer processo político sofreria uma crise brutal. Os nossos países latino-americanos são ainda essencialmente dependentes de uma pauta primária: gás, produtos agrícolas, minérios, etc. É sabido que um dos efeitos fortes da crise foi a redução brutal do preço das *commodities* no mercado internacional. As condições econômicas reduziram a margem de manobra dos governos na América Latina e foram circunscrevendo limites que não são iguais para todos os países. No caso brasileiro, o limite de não poder mais ter avanços sem reformas (p. 134-135).

A radicalização do antipetismo tem como principal característica a continuidade do ciclo de protesto, aberto em 2013, apresentando como principal agenda para mobilização as críticas ao Governo Dilma e ao PT como se fossem a mesma coisa. É emblemática a criação do Movimento Brasil Livre (MBL) e do Revoltados Online como espaços virtuais de mobilização, mas que se tornaram entidades baseadas na criação de fóruns e espaços “reais” de articulação política, aproximando-se, em todo o Brasil, de redes de entidades engajadas em posições

antipetistas, como é o caso, por exemplo, das associações que representam os médicos, que se situam em uma forte oposição ao governo petista desde 2013, nos embates referentes à contratação de médicos estrangeiros para trabalhar no Programa Mais Médicos, tal programa como sendo a política mais bem sucedida em diálogo com as jornadas de junho de 2013⁷.

De fato, conforme Espiñeira e Matheus (2015), aquilo que aparentava ser difuso nos discursos de alguns manifestantes de 2013 tornou-se presente nos discursos das mobilizações de 2015, enquanto uma reação organizada de grupos da direita para a retomada do poder político. Romão (2015) ressalta que a agenda de parte dos grupos à esquerda - os Comitês Populares da Copa - dividiu o protagonismo destas mobilizações com os manifestantes convocados pela *internet* nas páginas de grupos de direita críticos ao Governo Dilma e ao PT.

As manifestações produzidas ao longo de 2015 tiveram contorno de indignação com o PT, mas apontavam para críticas referente à parte do projeto político do lulismo que estava mais próxima dos interesses dos movimentos sociais e de segmentos da sociedade civil preocupados com as pautas de superação das desigualdades sociais. O que alguns debates da literatura das ciências sociais têm fomentado, de 2015 em diante, é a relevância dessa “nova direita” e o seu potencial, no longo prazo, em termos de representação política. O antipetismo tende a se cruzar com a defesa de políticas de cunho neoliberal, tratando-se de um argumento apresentado por Helcimara Telles (2015a, p. 19), já que

a principal particularidade deste grupo de manifestantes analisados é, além da crítica aos casos de corrupção, o profundo sentimento contrário ao PT, aos seus líderes e às agendas de inclusão social. O que mudou entre 2010 e 2014? Por que apenas presentemente o tema de corrupção passa a alterar as atitudes dos eleitores, a ser associada como um atributo natural do petismo, e a organizar as ruas? Em primeiro lugar, a explicação para os protestos pela saída da presidente e o antipetismo não decorrem somente da cobertura que a mídia faz de casos de corrupção que envolvem o PT. De fato, há parcelas do antipetismo que podem ser explicados como uma reação da opinião pública aos casos de corrupção dos quadros do PT, amplamente divulgados pela mídia. Mas, tal sentimento contrário ao PT não tem sua origem simplesmente na narrativa feita pela mídia sobre os casos de atos ilícitos praticados por este partido [...]. O antipetismo e o antipartidarismo - encontrados entre os manifestantes - não procedem simplesmente de uma reação à corrupção. Eles são do mesmo modo provenientes da divergência dos participantes dos protestos com os projetos das políticas de redistribuição de investimentos aos grupos mais pobres.

Esse perfil ideológico corresponde aos resultados obtidos pelas pesquisas sobre os manifestantes antipetistas que foram às ruas em 2015 e 2016. Segundo os dados do Datafolha

⁷ Mais informações da ação no STF da Associação Médica Brasileira (AMB) no link a seguir: <https://oglobo.globo.com/brasil/amb-entra-com-acao-no-stf-contra-programa-mais-medicos-9162675> Acesso em 25/out. 2017

(2015a) sobre o perfil dos manifestantes que foram às ruas no primeiro protesto de 2015 (15/mar.), 82% votaram em Aécio Neves nas eleições passadas, 37% tinham preferência partidária pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), 37% são assalariados registrados, 74% foram a uma manifestação pela primeira vez no ano e 76% dos entrevistados possuíam o ensino superior.

Já o perfil dos manifestantes que foram às ruas nesse mesmo dia, na cidade de Porto Alegre (RS), em pouco se mostra diferente da parcela da população que se mobilizou na capital paulista. Segundo a pesquisa realizada pelo Instituto Index⁸, 76% disseram ter votado no candidato Aécio Neves, 87,2% se disseram brancos, 40,5% declararam renda acima de 10 salários mínimos, 44% disseram estar decepcionados com o PT e 56,8% afirmaram estar decepcionados com os políticos como um todo. Quando perguntados sobre o que os levou às ruas, 43,8% afirmaram estar indignados com a corrupção.

Os protestos contra o governo e o PT mantiveram-se ao longo de 2015, nas capitais e nas médias e grandes cidades do País, praticamente unificados sob a perspectiva de denúncia dos petistas pelos suposto envolvimento em atos de corrupção sob a mira da Operação Lava Jato. O perfil dos participantes do protesto de 16 de agosto em São Paulo (cf. Tabela 1) caracteriza um público com maior idade, renda e escolaridade, ou seja, uma classe média paulistana simpatizante do PSDB e antipetista, embora os atos de março, abril e agosto tenham revelado que mais da metade dos participantes não apresentou a preferência por nenhum partido. Vale destacar o peso da participação nestes atos do público acima dos 40 anos, que, de alguma maneira, acompanhou a ascensão de Lula e Dilma à presidência e se constitui de uma indignação com o PT que dificilmente remonta a uma posição política maturada nas eleições, mas, talvez se caracterize como um posicionamento ideológico maturado no longo prazo em torno de um projeto político consolidado.

⁸ Matéria completa sobre a pesquisa no link a seguir do Jornal Zero Hora: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/03/institutos-de-pesquisa-fazem-levantamentos-sobre-o-perfil-dos-manifestantes-em-porto-alegre-4719348.html>> Acesso 25/out. 2017

Tabela 1 - Perfil dos manifestantes na avenida Paulista. São Paulo (SP), 16 ago. 2015 (em %)

| | | População da cidade de SP 05/02/2015 | Av. Paulista 15/03/2015 | Av. Paulista 12/04/2015 | Av. Paulista 16/08/2015 |
|------------------------|-----------------|---|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| SEXO | Masculino | 47 | 63 | 56 | 61 |
| | Feminino | 53 | 38 | 44 | 39 |
| IDADE | De 12 a 20 anos | - | 6 | 5 | 5 |
| | De 21 a 25 anos | - | 9 | 6 | 6 |
| | De 26 a 35 anos | - | 28 | 19 | 19 |
| | De 36 a 50 anos | - | 36 | 30 | 30 |
| | 51 anos ou mais | - | 21 | 41 | 40 |
| | MÉDIA | 40,2 | 39,6 | 45,2 | 45,3 |
| | | | | | |
| ESCOLARIDADE | Fundamental | 28 | 2 | 3 | 4 |
| | Médio | 44 | 21 | 20 | 20 |
| | Superior | 28 | 76 | 77 | 76 |
| PARTIDO DE PREFERÊNCIA | Nenhum | 66 | 51 | 56 | 52 |
| | PSDB | 8 | 37 | 32 | 33 |
| | PT | 17 | 1 | 1 | 1 |

Fonte: DATAFOLHA, 2015b.

É possível afirmar que tais manifestações levaram às ruas milhares de indignados com o governo, o PT e a corrupção diante de um repertório semelhante a 2013, sendo este marcado por um transbordamento societário (BRINGEL, 2013) como uma forma de difusão dos protestos dos setores mais mobilizados para outras partes da sociedade, que se engajaram em redes limitadas de sociabilidade em escala local.

Mesmo que de forma localizada no antipetismo, o ciclo atual de mobilizações parece reafirmar o combate à corrupção como uma possível matriz discursiva nos termos dados por Eder Sader há décadas atrás. Mesmo que possa ser uma perspectiva superficial, aqui observada através deste instrumental analítico, as críticas ao “lulo-petismo” por parte dos manifestantes nunca estiveram circunscritas somente a este grupo político. No protesto de 16 de agosto em São Paulo, o Datafolha (2015b) também avaliou a figura do presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) do Rio de Janeiro e do vice-presidente da república, Michel Temer, buscando comparar com a presidenta Dilma Rousseff, como pode ser observado nas Tabelas 2 e 3.

Conforme os dados obtidos pelo referido instituto, 96% dos participantes da manifestação afirmaram conhecer Eduardo Cunha e 43% avaliaram a sua liderança à frente da Câmara como ruim/péssima, o que é quase o dobro dos que avaliaram dessa forma (21%) entre a população brasileira entrevistada pelo mesmo instituto em junho de 2015. Quanto ao conhecimento do deputado, 35% afirmaram não o conhecer e, entre os 65% que afirmaram conhecer, 42% só ouviram falar sobre o deputado (Tabela 2). Esse dado aponta para o fato de que o brasileiro, de maneira geral, afasta-se do acompanhamento do legislativo e das suas rotinas institucionais, ainda sendo raro o reconhecimento de uma liderança política que esteja à frente do Legislativo. Apesar das configurações próprias do sistema político brasileiro, este fato sustenta como marco analítico o fato de que o Legislativo ainda é visto magicamente como um espaço próprio e dominado pelas lideranças do Poder Executivo, sendo o deputado percebido como um auxiliar do Poder Executivo.

O que também surpreende é a avaliação positiva e regular para 50% dos entrevistados, que enxergavam no deputado altivez e liderança no combate à (corrupção) presidenta Dilma, marcante na faixa “Somos milhões de Cunha”, capturada em um protesto e divulgada amplamente nas redes sociais⁹ como emblema de uma sociedade mobilizada em um combate à corrupção seletivamente estruturado na razão partidária. A força do antipetismo escamoteou, em grande parte da sociedade, o caráter sociológico e complexo da corrupção. O papel “partidário” de veículos de mídia residiu na desestimulação a um debate republicano sobre o assunto, ao passo em que o governo petista se isentou na disputa do problema da corrupção como um desafio ao sistema político como um todo. Faltou aos apoiadores do governo nexos sociais e políticos para a reversão da crise junto àquela classe média chafurdada de críticas aos apoiadores do governo desde o mensalão.

⁹ Interessante ver mais informações e comentários do fato no box dos leitores no link: <<https://blogdomariomagalhaes.blogosfera.uol.com.br/2015/08/21/somos-milhoes-de-cunhas-existe-recall-de-faixa/>> Acesso em 26/out. 2017

Tabela 2 - Conhecimento e avaliação do deputado Eduardo Cunha (estimulada e única, em %). São Paulo (SP), 16 ago. 2015

| CONHECIMENTO | População brasileira 17 e 18/06/2015 | Av. Paulista 16/08/2015 |
|-------------------|---|----------------------------|
| CONHECE | 65 | 96 |
| Muito bem | 5 | 45 |
| Um pouco | 17 | 36 |
| Só de ouvir falar | 42 | 15 |
| NÃO CONHECE | 35 | 4 |

| AVALIAÇÃO | População brasileira 17 e 18/06/2015 | Av. Paulista 16/08/2015 |
|----------------|---|----------------------------|
| Ótimo / bom | 13 | 25 |
| Regular | 33 | 25 |
| Ruim / péssimo | 21 | 43 |
| Não sabe | 33 | 7 |

Fonte: DATAFOLHA, 2015b.

A Tabela 3 avalia o conhecimento da população com relação ao então vice-presidente Michel Temer, sendo que, entre a população brasileira pesquisada em junho de 2015, 41% só ouviu falar e 28% dos que se encontravam na Avenida Paulista, em 16 de agosto, não o conheciam. Entre os manifestantes do dia 16 de agosto, 68% avaliaram o vice-presidente como ruim/péssimo, o que, em parte, ajuda a explicar a baixa popularidade do atual presidente em todas as pesquisas de opinião divulgadas na imprensa. Apesar da *radicalização do antipetismo*, tendo como principal indicador a utilização do protesto como repertório, a crise política atual pareceu se expandir ao longo de 2015, atingindo os principais competidores no âmbito partidário. A oposição ao governo da presidente Dilma não significa, a priori, que os cidadãos que foram às ruas apresentam confiança nas instituições e proximidade com os demais partidos.

Tabela 3 – Conhecimento e avaliação do vice-presidente Michel Temer (estimulada e única, em %). São Paulo (SP), 16 ago.2015

| CONHECIMENTO | População brasileira 17 e 18/06/2015 | Av. Paulista 16/08/2015 |
|-------------------|---|----------------------------|
| CONHECE | 72 | 100 |
| Muito bem | 10 | 65 |
| Um pouco | 21 | 24 |
| Só de ouvir falar | 41 | 8 |
| NÃO CONHECE | 28 | - |

| AVALIAÇÃO | População brasileira 17 e 18/06/2015 | Av. Paulista 16/08/2015 |
|----------------|---|----------------------------|
| Ótimo / bom | 13 | 5 |
| Regular | 30 | 22 |
| Ruim / péssimo | 30 | 68 |
| Não sabe | 27 | 5 |

Fonte: DATAFOLHA, 2015b.

O desfecho do impeachment e das investigações da Lava Jato evidenciaram supostos esquemas de corrupção em quase todos os grandes partidos da arena parlamentar, deixando nítida a estratégia de troca da presidenta Dilma por razões político-partidárias, mas que também tinham como pano de fundo “estancar a sangria” da Lava Jato, dando poder de controle e imunidade parlamentar a uma parte dos envolvidos¹⁰.

Entende-se, diante dessa conjuntura, que o conceito de projeto político possui um grande potencial para analisar a sociedade civil, sendo definido como um “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2006, p. 282). O que as manifestações de 2015 revelam, na verdade, diz respeito à grande novidade do momento político atual, portanto, além da rearticulação do projeto neoliberal, é a ocupação das ruas como uma forma de ação coletiva, sendo que a sucessão de mobilizações após junho de 2013 reforçou uma guinada conservadora impulsionada pelo antipetismo¹¹, tratando-se de

¹⁰ Ver matéria sobre o fato exposto em processo de delação premiada no ano de 2016: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml> Acesso em 27/mai. 2016

¹¹ O Movimento Brasil Livre (MBL) foi um dos grupos que organizaram os protestos realizados contra o PT no ano de 2015, sendo emblemático observar nos documentos, vídeos e *site* como eles se reconhecem

um pacto conservador (SINGER, 2012) em termos políticos, que mantém as desigualdades no país em um nível de entrecruzamento com os interesses neoliberais e autoritários, vide as expectativas eleitorais (a se concretizar até as eleições de 2018) do deputado federal Jair Bolsonaro (sem partido-RJ) e do Prefeito de São Paulo, João Doria (PSDB), que entrecruzam uma representação política com características de projetos políticos neoliberal e autoritário, nos termos da contribuição de Evelina Dagnino (2006).

A crise estrutural vivida pelo lulismo tem produzido como um dos efeitos a continuidade do ciclo de protestos a partir de 2013, mobilizando nas ruas uma nova direita, apoiada na participação da sociedade e na intensa militância digital nas redes sociais (TELLES, 2015b). Esta nova direita tem potencializado o confronto com o lulismo em diversas agendas; todavia, a crise do lulismo reside no âmago do projeto democrático-participativo, pois deriva, não somente da mudança dos repertórios de mobilização dos movimentos sociais que, no intuito de evitar o enfrentamento à arbitragem de interesses sustentada pelo lulismo (desmobilização dos trabalhadores), tem recuado dos conflitos mais amplos que envolvem as agendas do governo federal, mas também assiste ao desmonte da inclusão social enquanto uma orientação do governo por meio da defesa do desenvolvimentismo. Em vários momentos, os movimentos sociais parecem assentir à inércia dos partidos de esquerda em reconhecer que somente movimentos sociais e protestos mais contundentes em termos de mobilização podem influenciar uma agenda neoliberal conformada no governo Temer.

As duas denúncias contra o presidente Michel Temer, produzidas pela Procuradoria-Geral da República (PGR) e negadas pela Câmara dos Deputados, sem nenhum tipo de pressão popular relevante nas grandes cidades, exemplifica o “descaso” dos movimentos sociais e dos partidos de esquerda, em especial, o PT, que tem se mostrado a favor da manutenção de um nível de mobilização a ser preservado em “reserva social” para o momento eleitoral e/ou reformas a serem refutadas pela classe trabalhadora.

Em suma, para Singer (2015, p. 66-67), a crise do lulismo reside em

um Estado capaz de comandar a atividade econômica é de alto interesse para a fração organizada da classe trabalhadora, assim como para as camadas populares em geral e também, em um primeiro momento, para a burguesia industrial. A intervenção do Estado abre avenida para a industrialização, o pleno emprego, o aumento dos salários e a inclusão do subproletariado. Só que, logo depois, quando o Estado passa a ter o poder de comando sobre a economia, os industriais recuam. Em ponto

como defensores de um Estado mínimo, aliando-se, em grande medida, ao receituário neoliberal, mas que utilizaram nas manifestações largamente o *slogan* “Brasil livre é Brasil sem PT”. Página no Facebook da organização: <<https://www.facebook.com/mblivre>> Acesso em 26/out. 2017

pequeno, o ensaio desenvolvimentista de Dilma teria, assim, seguido as pegadas da década de 1960. Na partida, a burguesia industrial pede ofensiva estatal contra os interesses estabelecidos, pois depende de política pública que a favoreça. Para isso, alia-se à classe trabalhadora. No segundo ato, os industriais “descobrem” que, dado o passo inicial de apoiar o ativismo estatal, estão às voltas com um poder que não controlam, o qual favorece os adversários de classe, até há pouco aliados. No terceiro episódio, a burguesia industrial volta-se “contra seus próprios interesses” (Cardoso) para evitar o que seria um mal maior: Estado demasiado forte e aliado aos trabalhadores. Une-se, então, ao bloco rentista para interromper a experiência indesejada. Tal como em 1964, as camadas populares não foram mobilizadas para defender o governo quando a burguesia o abandonou. Mais uma vez o mecanismo burguês pendular ficou sem contrapartida dos trabalhadores. A duplicidade recorrente da camada que responde pela vida fabril brasileira faz recordar, por outro lado, que o ensaio desenvolvimentista não foi só voluntarismo. Houve, no início, efetiva pressão burguesa em favor de programa reindustrializante. Mas, ao não lembrar a lição de que o avanço estatal seria sucedido de inevitável recuo, o plano desabou. Em suma, ao cutucar onças, a presidente deveria ter considerado os instrumentos que teria à mão para reagir quando viesse o bote do contra-ataque. Sem planejamento político, o ensaio desenvolvimentista abriu um vácuo sob os próprios pés e acabou por provocar a mais séria crise do lulismo quando a reação burguesa unificada em favor do retorno neoliberal tornou-se incontrastável. Até por não haver, na sociedade, quem enxergasse a necessidade de contrastá-la.

Singer aponta, em uma outra dimensão analítica, o contra-ataque dos setores neoliberais da economia que passaram a agir contra o governo Dilma, patrocinando o impeachment como “medida” política para reorganizar os interesses econômicos a partir das decisões de governo. O que a “nova direita” tem reafirmado, enquanto projeto político, é o imenso valor a algumas pautas típicas do neoliberalismo, o que coaduna com a erosão no apoio das bancadas parlamentares ao governo Dilma, que levou ao avanço e à concretização da admissibilidade do impeachment na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A confirmação de que o impeachment serviria de manobra política, buscando delimitar as ações da Lava Jato que se tornaram evidentes ao país com o vazamento, em maio de 2016, da conversa gravada entre o ex-presidente da Transpetro, Sérgio Machado e o Senador Romero Jucá (PMDB-RR), discutindo formas de “estancar a sangria” da Lava Jato, porém, o áudio foi gravado em março daquele ano, no mesmo mês das ações mais polêmicas da operação como a liberação de um áudio entre a então presidenta e Lula no caso do “termo de posse”, que foi depois interpretada como equívoco na opinião pública, reforçando a politização do judiciário.

Uma outra dimensão explicativa do impeachment está ligada a dois aspectos: em um primeiro plano, o golpe parlamentar teve como propósito levar ao Planalto, medidas neoliberais referendadas pelos capitalistas enquanto um ataque aos direitos trabalhistas, privatizações, alteração no sistema de partilha do pré-sal, ao financiamento às universidades públicas, etc. O segundo aspecto do golpe, dado por meio do instituto do impeachment,

tinha como articulação explícita interferir na Lava Jato. O script do golpe envolveria o caráter de *coordenação política* das medidas que pudessem levar a uma alteração dos atores institucionais responsáveis pela operação, o que somente seria possível em termos de “poder de veto” a partir do gabinete da Presidência da República. O que viria em seguida, no *timing* do impeachment com a posse do Presidente Michel Temer, seriam mudanças previstas no marco legal envolvendo cargos como o do Procurador-Geral da República (PGR), membros do TSE, STJ, STF, Ministério da Justiça, Direção Geral da Polícia Federal, etc.

Ciclo de protesto atual: direita e esquerda nas ruas?

Sidney Tarrow desenvolveu o conceito de ciclo de protesto no intuito de analisar os movimentos sociais em termos de ação coletiva e que são estabelecidos pelo caráter conflitivo, caracterizados por “rápida difusão da ação coletiva dos setores mais mobilizados para os menos mobilizados, passo estimulante de inovações nas formas de disputa, novos frames de ações coletivas (ou retransformados), combinação de formas de participação organizadas e não-organizadas, e sequências de interações intensificadas entre os desafiadores (militantes dos movimentos) e as autoridades, que resultam em reformas, repressão e, algumas vezes, em revoluções (TARROW, 1994, p. 154). Os ciclos de protestos se caracterizam pelo acirramento dos conflitos, não somente nas relações industriais - como afirma a teoria marxista ortodoxa - mas também nas ruas, nas escolas, etc. Eles se difundem dos grandes centros para os pequenos ou áreas rurais periféricas (GOHN, 2004, p. 96). Desse modo, partimos da premissa de que há um ciclo de protesto em andamento, de forte inclinação conservadora nos direitos humanos, e neoliberal em termos econômicos, que merece ampla e sistemática investigação, algo que foge ao propósito deste artigo.

O ciclo de mobilizações desta “nova direita” é um dos componentes da crise política iniciada no governo Dilma e articulada com a oposição partidária ao PT. Conforme matéria de capa da *Le Monde Diplomatique Brasil* (n. 124), publicada em novembro de 2017, há um terreno pantanoso de influência de atores internacionais por trás destes grupos que articulam, a um só tempo, conservadorismo moral e ideias ultraliberais, sem apontar, explicitamente, que apoiam o governo Temer desde o período de mobilizações a favor do impeachment. Em matéria publicada no UOL, em 27/05/2016, áudios a que o portal tivera acesso mostram que

os líderes das mobilizações confirmam apoio político e financeiro dos partidos interessados no impeachment:

[...] o MBL (Movimento Brasil Livre), entidade civil criada em 2014 para combater a corrupção e lutar pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff (PT), recebeu apoio financeiro, como impressão de panfletos e uso de carros de som, de partidos políticos como o PMDB e o Solidariedade. Quando fundado, o movimento se definia como apartidário e sem ligações financeiras com siglas políticas. Em suas páginas em redes sociais, fazia campanhas permanentes para receber ajuda financeira das pessoas, sem ligação com partidos. Em uma gravação de fevereiro de 2016 a que o UOL teve acesso, Renan Antônio Ferreira dos Santos, um dos três coordenadores nacionais do MBL, diz em mensagem a um colega do MBL que tinha fechado com partidos políticos para divulgar os protestos do dia 13 de março usando as “máquinas deles também”. Renan diz ainda que o MBL seria o único grupo que realmente estava “fazendo a diferença” na luta em favor do impeachment de Dilma Rousseff¹².

Uma das pesquisas realizadas com os manifestantes antipetistas apontam para uma “tensão” entre a perspectiva de Estado mínimo e o valor aos direitos humanos, o que abre como desafio à literatura, nesse momento, apresentar mais capacidade analítica em compreender os valores destes atores e de que forma podem vir a se manter nas ruas daqui por diante, mesmo sem a presença do PT no Executivo federal, algo que se confirmou a partir de 2016, com a admissibilidade do processo de *impeachment* e posterior afastamento definitivo da presidenta Dilma pelo Senado.

Alguns dados sobre este ciclo de protestos são reveladores e foram publicados recentemente por Tatagiba, Trindade e Teixeira (2015, p. 209):

a pesquisa realizada pelos professores Pablo Ortellado e Ester Solano durante o protesto do dia 12 de abril revela que a esmagadora maioria concorda com as seguintes afirmações: “Cotas nas universidades geram mais racismo” (70,90%) e “O Bolsa Família só financia preguiçoso” (60,40%). Em outro levantamento, realizado no mesmo dia, ao serem perguntados quais ações do governo afetaram negativamente sua vida: 44,5% mencionaram o Bolsa Família, 43,5% o auxílio reclusão e 35,6% as cotas raciais nas universidades públicas. Sobre as que afetaram mais positivamente, destaca-se o Prouni com 29% de aprovação. Contudo, essa crítica às políticas governamentais focalizadas e de reparação parece estar associada a uma defesa da atuação do Estado em outras áreas. Na pesquisa realizada no protesto de 16 de agosto, Ortellado, Solano e Nader (2015) identificaram que a maioria (97%) defende que os serviços de saúde e educação sejam universais e gratuitos e 49% apoiam total ou parcialmente a tarifa zero para os transportes. Esses dados são intrigantes e abrem todo um novo campo de análise. Provavelmente os manifestantes são contra programas de reparação, mas são favoráveis a políticas universais. Afinal, ou a associação entre a direita e a defesa do Estado mínimo deve ser vista de forma mais nuançada no caso brasileiro; ou é preciso problematizar se que quem está nas ruas contra o governo e contra o PT seja apenas a direita, no sentido mais estrito do termo.

¹² Link do áudio e da matéria completa no link: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/05/27/maquina-de-partidos-foi-utilizada-em-atos-pro-impeachment-diz-lider-do-mbl.htm>

O grande desafio analítico colocado atualmente é interpretar o descontentamento da classe média com o lulismo, o que perpassa pela interpretação da relação entre o lulo-petismo e o combate à corrupção como uma matriz discursiva deste ciclo de protestos iniciado em 2013 e que alcançou o ápice em 2015.

Sendo o lulismo compreendido como a política implementada pelo ex-presidente, que atraiu o apoio dos mais pobres ao PT sem entrar em atrito com os mais ricos, a crise política que culminou com o fim do governo petista significou a combinação entre elementos conjunturais e estruturais, tratando-se de questões referentes à governabilidade e à necessidade de realizar reformas no modelo de funcionamento do Estado (ABRÚCIO; TEIXEIRA, 2015). No entanto, vai mais além: o fator (controle da) “Lava Jato” se mantém como a principal *chave explicativa* do impeachment diante de evidências que, a cada momento, se apresentam, de forma mais nítida, nas investigações em curso pela Lava Jato, cujo andamento também refuta a versão “estilizada” do PT e de demais militantes e analistas políticos da esquerda, que enxergam nas investigações um mero recurso político-jurídico de perseguição ao partido. Mas, vale ressaltar que, no âmbito do impacto político, o maior “golpe” funcional a soprar ventos a favor do processo do impeachment veio da divulgação ilegal do áudio por parte do Juiz Sérgio Moro sobre o termo de posse de Lula (16/03/2016)¹³. Naquele momento, o governo petista buscava uma refundação da sua governabilidade, creditando este papel ao ex-presidente petista, que tinha como objetivo reverter a fuga da base partidária no Congresso, que enxergava na presidenta uma repleta incapacidade de coordenar um “freio” à Lava Jato e de recuperar a economia a curto prazo. Fora um fator “sobrenatural”, é razoável supor que, a partir da liderança política do ex-presidente, haveria a probabilidade de se alcançar o número suficiente de 172 votos para derrotar a denúncia do impeachment na Câmara dos Deputados.

A aproximação aqui analisada entre as manifestações de junho de 2013 e os protestos de 2015 tem como ponto forte, em termos de fenômeno, a crítica ao sistema político, balizada na desconfiança nas instituições, porém, há uma característica marcante destas mobilizações: a radicalização do antipetismo tem bloqueado a consecução de um movimento mais ampliado, capaz de conduzir como pauta uma *refundação democrática* enquanto janela de oportunidade da crise instaurada, o que ajuda a pensar que, paradoxalmente, depois do impeachment o aprofundamento das investigações da Lava Jato (delações da Odebrecht,

¹³ Matéria completa no link: <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2016/03/pf-libera-documento-que-mostra-ligacao-entre-lula-e-dilma.html> Acesso em 26/out. 2017

da JBS, “bunker” de Geddel, etc.) passou a conviver com o “silêncio” das ruas e a esquerda passou a utilizar um repertório confrontacional de crítica às políticas do governo Temer, sem capitanear o tema da corrupção, reconhecendo tacitamente tratar-se de uma pauta mobilizadora da direita, como foi o que ocorrera nos anos de 2015 e 2016. Mesmo assim, a esquerda pareceu recuar na luta contra o governo Temer, quando comparado ao volume de mobilizações ainda no período de resistência ao impeachment.

A movimentação feita por outros partidos de esquerda envolve a leitura de que há um anseio, atualmente, por novas lideranças na política brasileira e, no caso da esquerda, há um entendimento de que será necessário uma transição para o *pós-lulismo*, já que caberá à esquerda influir no processo eleitoral em defesa de uma representação de interesses que tensione os níveis de conciliação de classe, diferente do que foi feito nos governos Lula e Dilma.

O que pouco tem sido entendido pelas lideranças petistas é que há um conjunto de conflitos sociais colocados no chão da sociedade que não serão sanados com um acordo eleitoral. Portanto, como já foi dito anteriormente, há um componente da crise política brasileira que ultrapassa as eleições de 2018. As realidades resultantes das desigualdades e os seus embates cotidianos, inclusive com forças autoritárias e a militância antidemocrática, nos leva a uma necessidade de empoderar a sociedade civil a criar uma *refundação societária* que envolva uma nova forma dos partidos políticos de esquerda a lidarem com os movimentos sociais. Diferente de tratar os movimentos como meros “repositórios” de força eleitoral, será crucial uma nova configuração dos partidos, colocando no centro da sua organização a presença na sociedade civil e nas suas respectivas lutas sociais.

Algumas considerações finais

Ronda este artigo uma incerteza sobre o caminho da democracia no Brasil neste momento político atual, caso seja analisada, sobretudo, pelas lentes da ciência política hegemônica de base teórico-analítica institucionalista. A democracia brasileira parece ter mantido, desde a redemocratização, uma considerável fragilidade em termos de pensamento político e cultura cívica. Talvez, uma agenda sobre a conjuntura política, aberta neste cenário de crise, diga respeito ao colapso republicano das instituições políticas, o que abre espaço para o flerte considerável com desvios autoritários, conhecidos da nossa história, agora encarnada, em especial, na pré-candidatura presidencial do deputado Jair Bolsonaro (Sem

partido/RJ), reafirmando um projeto autoritário de rebatimento e forte mobilização na sociedade civil, pouco significando uma mera aventura eleitoral¹⁴. Propostas programáticas de constrangimento às bases dos direitos humanos consolidados no contexto da Carta Magna de 1988 ultrapassam o antipetismo, mas se revela uma onda autoritária, mobilizada e presente em ambientes de institucionalidade da arena estatal, gerando tensão com os valores democráticos e liberais, vide a cruzada moralista de “combate” à ideologia de gênero, partidarização das escolas, “pedofilia” em eventos de arte (nudez), etc.

Desse modo, os protestos antipetistas de 2015 consolidaram, na conjuntura atual, a crise do lulismo, o que não é um decreto de falência política. As pesquisas de opinião apontam, de forma consensual, para uma liderança consolidada do ex-presidente Lula nas intenções de voto de cunho programático e de forte representação política, o que pode levar a uma transferência de votos, em caso de impedimento jurídico da sua candidatura, em virtude da sua iminente condenação, em segunda instância, dentro das investigações provenientes da Lava Jato.

A novidade esboçada neste trabalho parte da observação empírica de um consequente avanço do projeto político neoliberal¹⁵, baseando-se nos termos analisados por Evelina Dagnino. As jornadas de junho de 2013 e as manifestações contra o governo articularam forças sociais contrárias às políticas igualitaristas representadas pelo PT e demais partidos de centro-esquerda, na medida em que se reduziam a uma visão gerencial e “consumidora” do Estado. Outra novidade marcante é o fato de os grupos e partidos de direita utilizarem repertório de mobilização em forma de protesto semelhante aos movimentos sociais orientados ideologicamente pela esquerda nas últimas décadas, o que atesta o sentido de radicalização do antipetismo.

Um outro indicador conjuntural aqui decantado: o resultado eleitoral das eleições municipais de 2016 pautou-se em um caráter plebiscitário das candidaturas antipetistas nas grandes e médias cidades, levando parte do eleitorado para o leito da “nacionalização” das eleições locais. A democracia brasileira entra em uma fase de ebulição e tensões na relação entre Estado e sociedade civil, que não se limita ao desenho das instituições e da competição

¹⁴ Pesquisa divulgada pelo IBOPE no dia 29/10 aponta o deputado carioca em segundo lugar na intenção de votos. Alguns dados da pesquisa podem ser acessados no blog de Lauro Jardim (O Globo): <<http://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/ibope-lula-e-bolsonaro-na-frente.html>> Acesso em 29/out. 2017

¹⁵ Como recurso de diálogo com a autora, vale a leitura do manifesto do PMDB, “Uma ponte para o futuro” (2015), que inspirou as decisões do governo liderado pelo novo presidente Michel Temer, substituindo a presidenta Dilma Rousseff.

eleitoral, mas interfere na disputa do “espírito” do poder democrático, para além do embate eleitoral e partidário. As mobilizações de grupos organizados deixarão em aberto o ciclo de protestos atual que tem posto direita e esquerda nas ruas.

Referências

- ABRUCIO, F.; TEIXEIRA, M. A. C. Combinação de duas crises aumenta a incerteza atual. **GVexecutivo**, São Paulo, vl. 14, n. 2, jul.-dez. 2015.
- BRINGEL, B. Miopias, sentidos e tendências do levante brasileiro de 2013. **Insight Inteligência**, Rio de Janeiro, a. XVI, n. 62, p. 42-51, jul.-ago.-set. 2013.
- DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. (Org.) **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- DATAFOLHA. **Manifestação na avenida Paulista**. 17 mar. 2015a. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/03/17/manifestacao-15-03.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2016.
- DATAFOLHA. **Manifestação na avenida Paulista**. 16 ago. 2015b. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/08/17/manifestacao-16-08.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2016.
- EL PAÍS. Singer: “A democracia vai pagar um preço alto se o impeachment vingar”. São Paulo, 11 out. 2015. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/10/politica/1444431979_853273.html> Acesso 11/out. 2015.
- ESPIÑEIRA, M. V.; MATHEUS, D. O mosaico das contestações recentes no Brasil (2013-2015): vozes difusas e inimigos diversos. In: SOUZA, C. A.; BARREIROS NETO, J. (Org.). **#democraciabr: o momento político atual**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2015. p. 147-168.
- LEITE, Daniel. Aécio Neves diz que Dilma não tem condições morais de pleitear segundo mandato. **O Globo**, 13 set. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/aecio-neves-diz-que-dilma-nao-tem-condicoes-morais-de-pleitear-segundo-mandato-13927985>>. Acesso em: 27 mar. 2015
- PRAGMATISMO POLÍTICO. **Avaliação da presidente Dilma Rousseff**. mar. 2015. Disponível em: <<http://www.pragmatismopolitico.com.br/wp-content/uploads/2015/03/dilma-datafolha.jpg>>. Acesso em: 30 mar. 2016.
- RIBEIRO, Renato Janine. O Brasil e a democracia de protesto. **Revista Matrizes**, v. 8, n. 1, p. 93-118, 2014.

ROMÃO, W. M. #naovaitercopa: manifestações, Copa do Mundo e as eleições de 2014. **Agenda Política**, São Carlos, v. 1, n. 2, p. 152-167, 2013.

ROMÃO, W. M. Entre a construção da democracia e a política em risco: sociedade civil e manifestações no Brasil recente. In: SOUZA, C. A.; BARREIROS NETO, J. (Org.). **#democraciabr: o momento político atual**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2015. p. 181-190.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. Cutucando onças com varas curtas. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 102, p. 39-67, 2015.

TATAGIBA, L.; TRINDADE, T.; TEIXEIRA, A. C. C. Protestos à direita no Brasil (2007-2015). In: CRUZ, S. V.; KAISEL, A. CODAS, G. (Org.). **Direita volver**. o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015. p. 197-212.

TELLES, H. Corrupção, legitimidade democrática e protestos: o boom da direita na política nacional? **Interesse Nacional**, São Paulo, a. 8, n. 30, p. 28-46, jul.-set. 2015a.

TELLES, H. Corrupção, antipetismo e nova direita: elementos da crise político-institucional. **GVexecutivo**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 36-39, jul.-dez. 2015b.

UMA PONTE para o futuro. Brasília, 29 out. 2015. Disponível em: <http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf> Acesso em 20 abr. 2016.

ABSTRACT

This work has the purpose of stimulating the conjunctural debate on the Brazilian politics, considering the existence of a crisis of the lulismo as phenomenon of political representation that culminated with the impeachment of the president Dilma Rousseff (PT) in August of 2016, from several factors internships carried out as backroom articulations within institutions and external factors through the realization of a set of mobilizations of social segments of higher income and schooling of the great Brazilian cities, leading to wider consequences than the outcome of impeachment before a corporate activism that tends to generate long-term impacts. Thus, it is sought to present the concept of protest cycle as an analytical tool to interpret a "conservative turn" in Brazilian civil society around a neoliberal political project of great consequence for the democratic construction in the country. Different from the institutional analysis prevailing in political science, the objective of this article lies in the approach to the perspective of understanding democracy beyond the electoral environment.

Keywords: lulism; protest; conjuncture.

LA AGROECOLÓGICA COMO INSTRUMENTO DE ECOLOGÍA POLÍTICA, ECONOMÍA ECOLÓGICA Y JUSTICIA MEDIO-AMBIENTAL DESDE LA PERSPECTIVA DE AMARTYA SEN

A agroecologia como instrumento de ecología política, economía ecológica e justiça meioambiental na perspectiva de Amartya Sen

José Luis Sepúlveda Férriz

Doutor em Filosofia pela Universidade Complutense de Madri-Espanha. Professor Assistente do curso de Filosofia da Universidade Católica de Salvador e Coordenador do Programa de Extensão "UCSal em Movimento" e-mail: jose.ferriz@ucsal.br

Informações do artigo

Recebido em 10/08/2017

Aceito em 04/12/2017

Resumo

Este trabalho tem como objetivo apresentar a agricultura agroecológica dos países latino-americanos e especialmente do Brasil, como instrumento de análise, epistemológico, social e crítico na concepção de uma ecologia política, uma economia ecológica e uma justiça médio ambiental. Usarei como referencial teórico o desenvolvimento como capacidade e liberdade do prêmio Nobel de Economia, Amartya Kumar Sen. Este enfoque nos ajudará na avaliação com relação ao conceito de desenvolvimento e de sustentabilidade ambiental, desde uma crítica ao modelo econômico e político adotado pelo Brasil e Latino América. Em definitiva, trata-se de uma nova visão de ecologia política aplicada ao desenvolvimento e à sustentabilidade ambiental, onde se pretende apontar horizontes para uma aproximação concreta entre desenvolvimento, justiça y meio ambiente em Brasil, destacando aspectos como relações internas e externas, atores sociais e políticas públicas.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Ecologia; Economia; Ética.

Introdução

Este trabajo pretendo enfocarlo desde una perspectiva transdisciplinar, teórica y conceptual, donde debemos exponer las líneas principales de la agroecología, su matriz disciplinar, su lugar en la historia, sus ramificaciones en diversas áreas y ciencias, su contenido ético, como nuevo paradigma para la ecología política y el desarrollo sostenible.

Teniendo esto presente, no haremos un estudio pormenorizado de la agroecología como ciencia biológica y sí, cómo la agroecología puede ayudar en la consolidación de prácticas sostenibles que traigan para la población rural latinoamericana y brasileña, más dignidad, libertad, justicia y capacidad, dentro del modelo de pensamiento de Amartya Sen, como autores y sujetos de su propio desarrollo, participando de decisiones importantes para

su vida y su quehacer social y político. Es una forma de validación y de incorporación de nuevas tecnologías, nuevas infraestructuras, con una clara expansión para el mercado tan necesario para la conquista del desarrollo rural en el campo y para el campo. En definitiva se trata de una nueva visión de ecología política aplicada al desarrollo y a la sostenibilidad, donde se pretende apuntar horizontes para una aproximación concreta entre desarrollo, justicia y medio ambiente en Brasil, destacando aspectos como relaciones internas y externas, actores sociales, políticas públicas, etc.

Durante los últimos treinta años el discurso del desarrollo sostenible representó el lenguaje hegemónico, y supuestamente consensual, para pensar la relación entre ambiente y sociedad. El desarrollo sostenible ha sido y continúa siendo un concepto criticado por los economistas que lo percibían como una distorsión del libre mercado, y por la ecología política que denunciaba su falta de consistencia y su defensa del modelo dominante, conseguía a pesar de todo reunir actores con intereses divergentes alrededor de las mesas de negociación. Después de muchas conferencias internacionales, convenciones y protocolos, se puede constatar que la situación del medio ambiente, en Latinoamérica empeoró mucho y que su ritmo de degradación se aceleró, a pesar de los esfuerzos de algunos gobiernos y entidades. Esto nos deja una constatación: que el modelo económico actual no es generalizable, ya que existe crecimiento, pero no desarrollo. Esto puede ser explicado de varias maneras, a partir de varios ángulos y desde varios indicadores, sin que el diagnóstico cambie.

También debemos tener en cuenta la íntima relación de la agroecología con la agricultura familiar, con el desarrollo rural sostenible, con la cultura local y cómo esa nueva relación del agricultor con prácticas sostenibles amplía la perspectiva de vida, el bienestar del trabajador rural y sus familias, evita la pobreza y la miseria, genera autoestima y educa a los jóvenes a participar de esos nuevos espacios sociales, educacionales, culturales, políticos y ambientales.

No podemos olvidar el enfoque ambiental, donde la agroecología encuentra su mejor marco de referencia y se acomoda más, a la complejidad que enfrenta, si tenemos en cuenta los impactos que generan las sociedades industriales sobre el medio ambiente.

La agroecología o la agricultura ecológica, como nuevo paradigma, será el puente que precisamos para unir el desarrollo (economía) con el manejo de los recursos naturales de una forma sostenible (ecología); nos ayudará a encontrar razones para desmitificar el desarrollo como crecimiento económico, de la forma que la economía y la agricultura convencionales

defienden; incorpora valores y principios éticos a través de prácticas sostenibles (responsabilidad, precaución, equilibrio, equidad); promueve el desarrollo humano de forma integral (social, cultural, política y ambiental) y aproxima el trabajador rural, el pobre, los movimientos sociales, las ecologías populares, las mujeres a un protagonismo político, como agentes económicos y sociales, que reivindican su lugar en la sociedad a través de una mayor emancipación y libertad.

Pienso que a través de la agroecología se fortalecen tanto la democracia como la justicia, como espacio de discusión y deliberación. Crear espacios en que los más pobres, en este caso los trabajadores rurales, puedan discutir y deliberar (razonamiento público), es una práctica democrática que caracteriza y fortalece la justicia. Como afirma Amartya Sen cuando dice que “Los medios son importantes no sólo para la democracia sino también para la búsqueda de la justicia en general. La justicia sin discusión puede ser una idea opresiva” (SEN, 2010, p.367). Continúa diciendo:

La intermediación y la fuerza del razonamiento público no dependen sólo de las tradiciones y creencias heredadas, sino también de las oportunidades para la discusión y la interacción que ofrecen las instituciones y la práctica. Los parámetros culturales, supuestamente centenarios e inamovibles, que se invocan con demasiada frecuencia para explicar e incluso justificar las deficiencias de la discusión pública en un determinado país, ofrecen una visión muy pobre que debe superarse mediante una comprensión más completa del funcionamiento del moderno autoritarismo, que apela a la censura, la reglamentación de la prensa, la supresión de la disidencia, la proscripción de los partidos de oposición y el encarcelamiento (o algo peor) de los disidentes. La eliminación de estos obstáculos no es la menor de las contribuciones que puede hacer la idea de la democracia. Es una contribución importante por sí misma, pero además, si el enfoque desarrollado en este libro es correcto, resulta crucial también para la búsqueda de la justicia. (SEN, 2010, pp.367-368)

Para finalizar esta parte introductoria no podría dejar de afirmar que el enfoque de las capacidades de Amartya Sen va al encuentro del desarrollo sostenible a través de la práctica agroecológica, no para combatirlo y sí para reafirmarlo, y viceversa, porque ambos se fundamentan en embates reales de personas y acontecimientos reales. Es una contribución relevante que amplía las libertades individuales y colectivas, el dominio de las personas sobre sus territorios, de forma un tanto que urgente de conciliar crecimiento económico, preservación de los recursos naturales y una justa distribución de oportunidades sociales y políticas.

LA AGROECOLOGÍA COMO PROPUESTA DE UN NUEVO PARADIGMA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El problema del hambre y la pobreza en el mundo, cuyas raíces se asientan en la desigual distribución de los recursos productivos y en la injusticia social que prevalecen principalmente en los países del Sur, pretendió ser enfrentado hace cincuenta años mediante las innovaciones tecnológicas de la *Revolución Verde*¹. Sin embargo, aun cuando se incrementaron los rendimientos de determinados cultivos, éstos se concentraron en productos de exportación y agroindustriales bajo sistemas de mono producción a gran escala, sin un impacto significativo en la pequeña agricultura y, en consecuencia, en la pobreza rural.

A inicios del tercer milenio, el hambre y la pobreza mundial se han incrementado, a pesar de que los excedentes alimenticios acumulados en los países desarrollados servirían para enfrentar decididamente este problema².

Sin tomar en cuenta esta realidad, los grupos económicos que estuvieron detrás de la Revolución Verde (especialmente empresas de semillas y agroquímicos) argumentan, una vez más, que el problema está en el incremento de la productividad agrícola y promueven una Segunda Revolución Verde, basada en la biotecnología y en la ingeniería genética. Las corporaciones de agroquímicos, las cuales controlan cada vez más la orientación y las metas de la innovación agrícola, sostienen que la ingeniería genética mejorará la sostenibilidad de la agricultura al resolver los muchos problemas que afectan a la agricultura industrial y librará al Tercer Mundo de la baja productividad, la pobreza y el hambre.

La agricultura industrial moderna, hoy caracterizada por el modelo de la biotecnología, se basa en una premisa que es fundamentalmente errónea y que necesita ser expuesta y criticada para avanzar hacia una agricultura verdaderamente sostenible. Esto

¹ Las décadas del 50 y del 60 del siglo XX, fueron períodos en los que se produjeron los mayores cambios recientes en la historia agrícola, conocido como Revolución Verde. La revolución verde significó internacionalizar el "modelo exitoso" en el Primer Mundo, implantando "paquetes tecnológicos" (conjunto de prácticas agrícolas) de tipo intensivo. En países como Brasil, estas prácticas fueron impulsadas por los gobiernos, la gran mayoría de la comunidad agronómica y las empresas productoras de insumos. Sin embargo, su cultivo implica la utilización de grandes cantidades de fertilizantes y agrotóxicos, la utilización de sistemas de riego y tiene entre otras consecuencias la desaparición de las variedades locales adaptadas (estrechamiento de la base genética de los cultivos) y la cultura asociada a ellas. Todas estas transformaciones llevan a una agricultura de gran escala. La Revolución Verde no solo significó el **cambio** de una variedad por otra, sino la supresión de todo un conocimiento acumulado durante milenios. ARMIÑO PÉREZ, K. *Revolución verde*. En: Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo., Hegoa, 2000, p.1

² Existen en la región de América del Sur 47 millones de pobres. Cf. FAO. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional de América Latina y el Caribe*. Santiago: Oficina Regional para América Latina y el Caribe de FAO, 2013.

es particularmente relevante en el caso de la biotecnología, donde la alianza de la ciencia reduccionista y la industria multinacional monopolizadora lleva a la agricultura por un camino equivocado. La biotecnología percibe los problemas agrícolas como deficiencias genéticas de los organismos y trata a la naturaleza como una mercancía y, esto claramente, hace a los agricultores más dependientes de un sector de agronegocios que concentra cada vez más su poder sobre el sistema alimentario.

Esto es preocupante, especialmente hoy en que son las motivaciones económicas de mercado, más que las preocupaciones sobre el medio ambiente o la erradicación de la miseria y el hambre, las que determinan el tipo de investigación y las modalidades de producción agrícola que prevalecen en todo el mundo, de forma muy concreta y específica en Brasil.

Como indica Amín, esta estrategia neoliberal está:

[apoyada] por el "fundamento absoluto y superior" de la gestión económica basada en la propiedad privada y exclusiva de los medios de producción.... Según este principio, la tierra y el trabajo se convierten en mercancía, como cualquier otra mercancía, y son transferibles al precio de mercado para garantizar el mejor uso para sus dueños y para la sociedad en su conjunto. Esto no es otra cosa que una mera tautología y, sin embargo, es en lo que se basa todo el discurso económico crítico. (AMIN, 2011, pp.11-18)

El modelo de desarrollo rural seguido por Latinoamérica, más allá de ciertas particularidades de cada país, presenta una serie de rasgos comunes que pueden ser agrupados en el paradigma biotecnológico cuya esencia es la industrialización de la naturaleza, a partir de estilos tecnológicos basados en el monocultivo, las semillas híbridas y transgénicas, y el uso intensivo de fertilizantes químicos, plaguicidas y combustibles fósiles. Esta manera de utilizar los recursos naturales, implica la simplificación de los ecosistemas reduciendo su diversidad y propiciando su fragilidad. Favorece así el deterioro continuo y sistemático de los recursos naturales, a través del continuado intento de homogeneización de los espacios rurales.

La evidencia también muestra que la naturaleza de la estructura agrícola y las políticas prevalecientes, han llevado a esta crisis ambiental a favorecer las grandes propiedades, la especialización de la producción, el monocultivo y la mecanización. Hoy, en la medida en que más y más agricultores se integran a la economía internacional, los imperativos para diversificar desaparecen y los monocultivos son premiados por las economías de escala. A su vez, la ausencia de rotaciones y diversificación, elimina los mecanismos fundamentales de autorregulación, transformando los monocultivos en agroecosistemas altamente vulnerables y dependientes de altos insumos químicos.

Esto trae también, una serie de problemas sociopolíticos, como consecuencia de los efectos de la globalización en el campesinado de América Latina y de Brasil:

Es indudable que el desafío de la modernización y la competencia será enfrentado con el máximo de desventajas por los amplios contingentes de campesinos minifundistas de tierras marginales, con limitado acceso a la educación, el progreso técnico, las comunicaciones y la información. La marginación del mercado y la producción para la auto subsistencia son y serán un mecanismo de supervivencia para estos sectores, lo que proyecta una situación sin movilidad para progresar y atados a la extrema pobreza. (RESTREPO; ANGEL; PRAGER, 2000, p.79)

Pienso que el fin último y primordial de la sostenibilidad, consiste en encontrar formas en que la especie humana pueda vivir en este planeta indefinidamente, sin comprometer su futuro; dada la capacidad de nuestra especie de modificar conscientemente algunos elementos de la interacción con el ambiente. Es sobre estas decisiones de tratamiento/manejo y sus consecuencias éticas, que se puede fundamentar el balance sociedad-naturaleza, desde una perspectiva de sostenibilidad como nos propone la propia definición de desarrollo sostenible.

La transición a un modo de vida más sostenible necesita un cambio significativo en la forma en que los problemas son percibidos, definidos y resueltos, basada en una perspectiva de sistemas abiertos, en la que tanto los problemas como las soluciones se manejen holísticamente. De ahí que resulte fundamental para la agricultura agroecológica, el enfoque multidisciplinario de los Sistemas Adaptativos Complejos (SAC)³, dado que son multidimensionales, dinámicos y evolutivos. La sostenibilidad de la especie humana sólo puede ser definida en última instancia en relación con el nivel de la interacción entre el complejo total de los sistemas humanos y los sistemas ambientales directamente implicados, por lo que "el estudio de la sostenibilidad requiere un entendimiento de los sistemas, en particular de los sistemas humanos y ambientales"⁴.

La agroecología es el diseño participativo de métodos de desarrollo endógeno, entendido como el desarrollo que tiene como finalidad potencializar las capacidades internas de cada región o localidad, con el objetivo de buscar una transformación de las sociedades hacia la sostenibilidad. Es un desarrollo que va de dentro para fuera. Como afirma el propio Amartya Sen:

³ COELHO REINISCH, C. *Complexidade e Sustentabilidade nas Organizações*. Tese. Florianópolis: UFSC, Brasil, 2001, pp. 73-79

⁴ GUTIERREZ CEDILLO, J. G.; AGUILERA GOMEZ, L. I; GONZALEZ ESQUIVEL, C. E.. Agroecología y sustentabilidad. *Convergencia*, Toluca, v. 15, n. 46, p. 51-87, abr. 2008. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352008000100004&lng=es&nrm=iso>. accedido en 08 oct. 2017.

La amenaza que se cierne hoy sobre el medio ambiente ha sido justamente subrayada en debates recientes, pero hay necesidad de claridad para decidir cómo pensar los desafíos ambientales del mundo contemporáneo. Concentrarse en la calidad de vida puede impulsar esta tarea e iluminar no sólo las exigencias del desarrollo sostenible, sino también el contenido y la relevancia de lo que podemos calificar como cuestiones ambientales. (SEN, 2010, p.278)

Así, la agroecología se plantea como una alternativa a la actual crisis ecológica, económica y social, en la que desde la sociedad se plantean las soluciones a la crisis, basándose en el manejo racional de los recursos naturales para la producción y consumo de productos, y en métodos de participación desde una perspectiva endógena que abarque el conjunto de los procesos de producción, circulación y consumo de productos.

La función socioecológica de la agroecología

La palabra “agroecología” puede tener por lo menos tres significados: la descripción de un paradigma científico que emerge y se consolida en el siglo pasado; un movimiento social que critica los postulados de la revolución verde y las ideas del desarrollo clásico; o un estilo de agricultura ecológica (eco-agricultura), práctica o sistema que hace parte de las llamadas agriculturas alternativas.

A nosotros nos interesa más ésta última definición, por lo tanto, no nos detendremos en definiciones tecnológicas de ámbito ambiental, y sí, en la función socioecológica de la agricultura ecológica y sus repercusiones éticas-culturales.

Proponemos la definición del profesor Augusto Ángel Maya, (ÁNGEL, 1996, p.109) que proponen, entonces, definir la agroecología como “*la ciencia que estudia la estructura y función de los agroecosistemas tanto desde el punto de vista de sus interrelaciones ecológicas como culturales*”. Esta definición, recoge la complejidad del sistema pero en lugar de situar su estudio en la esfera de la ecología, lo eleva hasta la complejidad de la dimensión ambiental y cultural, superando, obviamente, su mera concepción biofísica o ecológica.

No es, por lo tanto, una ciencia que se limita al estudio ecológico de lo que sucede al interior y al exterior de las fincas, haciendas o de los campos de cultivo. Es una ciencia que abarca los estudios simbólicos, sociales, económicos, políticos y tecnológicos que influyen en el devenir de las sociedades agrarias. Esta aportación es fundamental para entender que el campo agroecológico en América Latina, es holístico, especialmente en países como Perú,

Bolivia y en ciertas regiones de Brasil, que se transforma en una alternativa de perspectiva simbólica con repercusiones sociopolíticas, ambientales y éticas.

Incluye también, por supuesto, análisis ambientales de las tecnologías utilizadas, del manejo de recursos naturales, de las visiones del desarrollo rural, de las externalidades económicas. Como se verá más adelante, la agroecología se convierte en un proceso político y social, en un movimiento contestatario y crítico de la sociedad y, a la vez, en una alternativa como sistema económico y agrario.

Concordamos con Amartya Sen cuando dice que *"la necesidad de un examen crítico sobre las bases y actitudes político-económicas nunca fue tan grande. Los razones de hoy (en favor de un mecanismo de mercado puro) con certeza que precisan ser cuidadosamente investigados y, a mi ver, parcialmente rechazados"*. (SEN, 2000, p. 136)

Destacamos la dimensión socioecológica desde una perspectiva de multifuncionalidad agrícola, o sea, esta perspectiva se sobrepone a la mera producción de bienes agrarios. La noción de "Multifuncionalidad de la Agricultura" se refiere, entonces, a la totalidad de productos, servicios y externalidades (funciones realizadas por la agricultura que no generan bienes que puedan ser intercambiados en mercados establecidos), creados por la actividad agrícola y que tienen un impacto directo o indirecto sobre la economía y la sociedad en su conjunto. Para la multifuncionalidad las funciones ambiental, social, local, son tan importantes como la económica o la producción de alimentos.

En términos de Cáceres, la multifuncionalidad es un concepto que se utiliza para superar la concepción meramente productiva de alimentos y materias primas, apelando a dos dimensiones más de la actividad: sus funciones ambientales, referidas a la protección del medio ambiente, de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes agrarios, y sus funciones territoriales, referidas a su valor para generar equilibrio territorial y conservar el tejido socioeconómico de los espacios rurales (CÁCERES, 2004, pp. 32-35).

Existen, en cambio, otras funciones culturales que difícilmente son percibidas o se les da valor por parte de la sociedad. Destaquemos solo tres de ellas: la producción de alimentos sanos, la conservación y uso de la biodiversidad y la conservación de valores morales.

a. La producción de alimentos sanos y el uso de la biodiversidad.

El asignarle a los agroecosistemas una función de producción de alimentos sanos, es una manera de reafirmar, desde la ética, que esta es su verdadera y más importante función, que sobrepasa incluso la muy extendida y acogida función de producción.

La salud humana está íntimamente relacionada con la comida y los hábitos alimenticios y ellos con la calidad de los alimentos, lo cual está determinado, a su vez, tanto por la calidad del suelo y del agua utilizada en la producción como por los tipos de manejo (con o sin plaguicidas) fitosanitario que se realicen.

Pero no solamente con esto: la salud de los seres humanos se ha convertido en un negocio rentable y lucrativo, que mueve millones de dólares alrededor del mundo y en el que están involucrados, de distintas maneras, gobiernos nacionales, instituciones públicas y privadas, empresas transnacionales, cuerpos científicos, trabajadores de la salud, comercializadores, consumidores, agroindustrias, industrias farmacéuticas, planificadores y, en general, una compleja red de actores que colocan la discusión del tema en un nivel de mayor complejidad, más allá del acto agrario mismo, pero en donde la porción agroecosistémica es fuertemente relevante.

Tal vez el asunto relativamente más visible de la salud humana y los agroecosistemas sea el uso y abuso de plaguicidas que generan intoxicaciones agudas o crónicas, las primeras producto de contactos súbitos con venenos y las últimas relacionadas principalmente con exposiciones por largos periodos de tiempo y generalmente de carácter ocupacional.

El tema aún genera polémica y fuertes controversias, como venimos afirmando a lo largo de este trabajo, entre los defensores del desarrollo sin límites y quienes presentan posiciones a favor de la conservación de la naturaleza y de la calidad de vida de la población humana. A pesar de los innegables efectos ambientales del uso de estas sustancias en la agricultura y del desarrollo de soluciones alternativas de manejo consciente y natural, aún subsiste un poderoso sector económico que, basado en el éxito comprobado de los plaguicidas en el control de plagas y enfermedades, aumenta continuamente sus ventas al igual que incrementa los efectos de los agrotóxicos sobre suelos, aguas, fauna, flora y seres humanos⁵.

⁵ EMBRAPA. *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária*. No mundo se consumen cerca de 2,5 millones de toneladas de agrotóxicos. Desde 2008 Brasil viene siendo el primer productor y consumidor de agrotóxicos del mundo. Si no mundo este sector ha crecido 97%, en Brasil ha crecido la cifra alarmante de 190% de

Pero más allá de esto, varias publicaciones recientes dan cuenta de impactos menos visibles ligados al uso de los plaguicidas: por ejemplo Horrigan y Walker describen algunos problemas de la agricultura que aparentemente están alejados de la salud, como la destrucción del hábitat, la pérdida de biodiversidad y alteraciones del ciclo hidrológico, fenómenos que pueden causar enfermedades infecciosas, anulación del desarrollo de agentes terapéuticos y revivir algunos focos de enfermedades tropicales. Estos autores también describen cómo la falta de tierras fértiles y la degradación del suelo son focos de inseguridad alimentaria, lo que como efecto final en la salud de las poblaciones se evidencia en desnutrición (HORRIGAN; WALKER, 2002, pp.445-456)

En esta misma línea de pensamiento, Magrin et al, afirman que la agricultura tradicional de subsistencia genera menores efectos negativos directos e indirectos en la salud humana en comparación con la agricultura comercial moderna y, por lo tanto, es muy posible que los sistemas agroecológicos generen resultados opuestos a los encontrados en la agricultura de alto uso de insumo de origen sintético (MAGRIN et al., 2010, pp. 411-438).

Al analizar las relaciones de los sistemas agrarios con el resto de la sociedad, los productores agrícolas pobres y sus familias son particularmente vulnerables a las enfermedades y a la desnutrición. En esta relación agricultura – salud, el principal vehículo es el alimento, producto final de la agricultura e inicio del proceso nutricional, que en últimas tiene el más importante papel como determinante de la buena salud.

La salud es, entonces, una función del alimento sano y éste se obtiene no solamente a partir de técnicas inocuas sino de determinantes sociales y económicas, de creencias y ritos, de intereses y de presiones, que se expresan en modelos generales de agricultura. Estos, entendidos desde la misma propiedad de la tierra, el acceso a semillas, las prácticas de abonamiento y preparación de suelos, sistemas de riego (calidad y cantidad de agua) y manejo sanitario de los agroecosistemas hasta los procesos de pos cosecha, comercialización, adquisición, distribución, preparación y consumo de alimentos, generan una compleja cadena de relaciones en donde la salud puede salir ganando o perdiendo.

Se advierte cómo la agricultura intensiva moderna ha agotado prácticamente los recursos biofísicos del ambiente y cómo la inseguridad alimentaria y la desnutrición todavía persisten en gran parte del planeta (se asegura que unos 1.000 millones de personas todavía

acuerdo con los datos ofrecidos pela ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária. <http://www.agencia.cnpia.embrapa.br/>. Acceso en 28 de febrero de 2016.

sufren las consecuencias del hambre)⁶. Desde la década de 1970, aún en los países con una disponibilidad general adecuada de alimentos, la distribución desigual significó que determinadas zonas y hogares todavía experimentaran inseguridad alimentaria. Queda claro que los avances técnicos en la producción de alimentos no resuelven los problemas del hambre o la seguridad alimentaria por sí mismos.

Con relación a la biodiversidad podemos decir que cada vez más se tienen como experiencias iniciativas recientes que nos aseguran la agrobiodiversidad entre los agricultores. Lo que genera prácticas diversificadas de manejo agrícola, especialmente en la producción de alimentos, como también asociar valor cultural, social, histórico a la agrobiodiversidad.

La biodiversidad presente en los ecosistemas agrícolas nos proporciona el alimento y los medios para producirlo. La diversidad de plantas y animales que consumimos son componentes de la diversidad agrícola que podemos apreciar a simple vista. Igualmente importantes, aunque menos visibles, son los miles de organismos presentes en el suelo, los polinizadores y los enemigos naturales de las plagas y enfermedades, cuya función reguladora constituye el soporte de la producción agrícola. Los agricultores manejan a diario estos y otros aspectos de la diversidad biológica en los ecosistemas agrícolas para producir alimentos y otros productos, y para mantener sus medios de vida. La biodiversidad presente en los agroecosistemas también contribuye a generar otros servicios ambientales, como la protección de las cuencas y la retención de carbono. Además de esta importancia funcional, también es importante mantener la biodiversidad en los ecosistemas agrícolas. De hecho, hoy en día es tan grande el alcance de la agricultura, que cualquier estrategia para conservar la biodiversidad debe tener en cuenta la biodiversidad de estos sistemas principalmente antropogénicos. Es más, la biodiversidad en los paisajes agrícolas tiene una importancia cultural muy grande, por un lado por la interacción con paisajes históricos asociados a la agricultura, y por otro lado porque muchas personas entran en contacto con la biodiversidad silvestre precisamente en fincas o en sus alrededores. (JARVIS; PADOCH; COOPER, 2007, p.29)

b. La conservación de valores morales.

Esta función ha estado invisible por mucho tiempo, debido quizás a la preeminencia de la función de producción, que se ha llevado toda la atención de los analistas. No obstante y sin duda alguna, el acto agrario en sí mismo, es decir, los ritos, el procedimiento, los esfuerzos, la dedicación, las esperanzas y, en fin, toda una concepción de la vida misma, reposa en la manera en que los agricultores disponen de su tierra, interpretan las señales del clima, seleccionan las semillas, plantan y cuidan sus cultivos.

Estas enseñanzas básicas y cotidianas que viven los agricultores les inculcan naturalmente virtudes de asociación, de respeto, de solidaridad, de oportunidad, de conocimiento de ciclos

⁶ Recomiendo la lectura del cap. 3º en el apartado 3.5. "Pesticidas industriales", donde se nos dan datos escalofriantes del uso, la comercialización y los efectos de los pesticidas en Brasil y Latinoamérica provocada por la agricultura intensiva. MARQUES, L. *Capitalismo e Colapso ambiental*. Unicamp, 2015, pp. 179-188.

naturales, de relación con la luna, los planetas y las estrellas, en una palabra: de espiritualidad y de valores morales (BOFF, 2005, p. 82). Por ello es que frecuentemente se asocia al campesino puro, al tipo central de productor agrario, con individuos plenos de virtudes, con un mundo aparte, que algunos creen que se acerca mucho a la ingenuidad o a la inocencia. Tal comportamiento también es evidente en grupos indígenas que viven permanentemente en contacto con el mundo "natural".

Las virtudes no expresadas que ligan a los campesinos con la tierra, los ciclos astrofísicos, las señales cósmicas o los comportamientos animales y vegetales, revelan un mundo espiritual favorable al entendimiento de relaciones humanas positivas, plenas de enseñanzas morales y de valores de respeto, firmeza de carácter, cumplimiento de la palabra empeñada y sacrificio personal, que puede ser adosado a esas funciones intangibles de los agroecosistemas, cuando éstos se ven desde la posición de quien quiere aprender.

Pocos casos en la naturaleza ofrecen tantos ejemplos para aplicarlos a la educación ambiental, como los agroecosistemas. Es posible que algunos críticos indiquen que no es función de ellos la de educar (cosa que puede ser cierta), pero tampoco puede desdeñarse el valor pedagógico de los procesos que suceden en los agroecosistemas, para afianzar valores de respeto y solidaridad entre los miembros de una comunidad.

En este sentido, la simbiosis, las relaciones de afinidad, pueden inducir comportamientos de cooperación, trabajo en equipo e interdisciplinariedad. La relación entre calidad de la semilla y abundancia de las cosechas también se puede utilizar como ejemplo de virtud. El modelo paradigmático que ofrece el mismo policultivo que muestra las complejidades del desarrollo vegetal y sus distintas asociaciones en el plano de los otros reinos de la naturaleza, se puede contrastar fácilmente con el monocultivo como símbolo de lo personal, de lo heterogéneo y derivar de allí, lecciones de uno u otro tenor.

La agroecología en brasil: contexto histórico

Después de cinco siglos de dominación social, económica e ideológica de las élites agrarias en Brasil, hoy podemos observar la aparición de un amplio proceso social que busca construir alternativas a los patrones de ocupación y usos del suelo, depredadores del medioambiente y socialmente excluyentes, implantados desde el comienzo de la colonización

europea.⁷ Aunque las poblaciones rurales marginadas del país nunca han sido pasivas frente a la grave privación de derechos básicos, experimentados por ellos mismos, en el transcurso de la historia, la situación actual de los movimientos sociales rurales incluye características sin precedentes que merecen ser destacadas (PETERSEN; GOMES DE ALMEIDA, 2007, p. 65 ss).

Cabe destacar que, a pesar de sus diversas formas de expresión, las organizaciones sociales rurales están convergiendo lentamente en una serie de consensos, yo diría reflexiones, sobre los cambios necesarios para superar el modelo dominante de la ocupación y uso del suelo, permitiendo que la agricultura familiar campesina se amplíe y se establezca firmemente en el país.

Además de la lucha histórica por el acceso a la tierra, por ejemplo la Vía Campesina en los años 60 y 70 del siglo pasado, después con el Movimiento de los Sin Tierra (MST) y las organizaciones no gubernamentales (ONG's) en los años 80 hasta el presente, y por la aplicación de los derechos fundamentales del ciudadano, los consensos que se están construyendo ahora incluyen una nueva dimensión político-conceptual: la sostenibilidad socio-ambiental de la producción campesina.

Se piensa en la necesidad urgente de discutirse y de implantar de forma efectiva la Reforma Agraria en Brasil. Como también fortalecer las discusiones sobre la sostenibilidad ambiental dentro de la Reforma Agraria. Aumentando la posibilidad de calidad de vida del pequeño productor y de sus familias y sobre todo, la convivencia armoniosa de éstos con el medio ambiente.

Dada la situación de miles de familias en que se ven obligados a abandonar sus propiedades cada año debido a condiciones de vida insostenibles, es evidente que mejorar el acceso a la tierra mediante la reforma agraria no será suficiente para garantizar el desarrollo a largo plazo de la producción agraria familiar en Brasil.

Las críticas a los patrones de organización técnica y socioeconómica heredados de la Revolución Verde tecnológica, con uso de agroquímicos y con una entrada de insumos altísima, han madurado entre las organizaciones y movimientos sociales campesinos, pues ha quedado claro que el acceso a las políticas públicas diseñadas para diseminar estos modelos no han proporcionado las condiciones adecuadas para la reproducción social, económica

⁷ PÁDUA, J. A. A insustentabilidade da agricultura brasileira. En: *Encontro Nacional de Agroecologia*. Anais. Rio de Janeiro: ANA. 2002.

y ambiental de las unidades de producción agrícola familiar⁸; más bien lo opuesto: han sometido a los productores familiares a la dependencia tecnológica, costes de producción y endeudamiento cada vez más altos, así como degradación ecológica de los agro ecosistemas e intoxicación de personas por plaguicidas⁹. Como afirman Caporal y Hernández desde una perspectiva crítica de ese modelo convencional de agricultura:

La idea de homogeneizar los agroecosistemas, conlleva la modernización de aquellas culturas campesinas e indígenas con otras racionalidades productivas y ecológicas. Así, en Latinoamérica, se asiste a la desaparición acelerada de culturas milenarias y con ello, a la pérdida de conocimientos y saberes locales y de diversidad cultural. Los efectos de este desarrollo que impone la homogeneización cultural, ecológica y productiva a una región caracterizada por su diversidad, han sido especialmente intensos para el medio rural, donde está ubicada la población más pobre y marginada de Latinoamérica. Además de ello los impactos del deterioro ecológico –deforestación, desertificación, erosión, sequía, contaminación de aguas-, son sufridos cotidianamente por las familias campesinas e indígenas, que ven como sus estructuras económicas, sociales, culturales y comunitarias se van desarticulando hacia la desaparición de sus formas de vida y de sus culturas. (CAPORAL; HERNÁNDEZ MORALES, 2014, pp. 1-2)

Esta incorporación creciente de la crítica a los modelos de producción de la agricultura industrial por parte de los líderes nacionales de los movimientos sociales rurales no puede entenderse adecuadamente sin tomar en cuenta el vigoroso surgimiento de alternativas desarrolladas por agricultores familiares y sus organizaciones locales, que responden activamente a la negación de los derechos y a los procesos de exclusión económica generada por la modernización agrícola. Un rasgo común de estas respuestas puede identificarse en las formas innovadoras de gestión de ecosistemas, basadas en tecnologías que valorizan los recursos locales, garantizan altos niveles de autonomía para las economías familiares y, al mismo tiempo, preservan el medioambiente y la salud de productores y consumidores.¹⁰

La segunda característica está relacionada precisamente con la creciente coordinación nacional de estas iniciativas locales y regionales autónomas diseñadas para promover alternativas técnicas, económicas y organizativas para la producción agrícola familiar. Los principales espacios para la expresión de esta dinámica emergente en evolución son la Alianza

⁸ Por primera vez, los principales movimientos sociales rurales explicitaron su decisión de adoptar la agroecología como el marco orientador para implementar transformaciones estructurales en el Brasil rural. (Encontro Unitário dos Trabalhadores e Trabalhadoras, Povos dos Campos, das Águas e das Florestas 2012).

⁹ GUANZIROLI, C.E, BUAINAIM, A. DI SABBATO, A. *Agricultura familiar; uma análise comparativa 1996–2006*. Congreso del SOBER, Brasília, MDA/NEAD/IIICA. 2010.

¹⁰ La construcción social de los mercados locales, que permiten acercar la producción de alimentos y el consumo, es otra expresión de estas respuestas construidas activamente a los procesos de concentración corporativa de los sistemas agroalimentarios.

Nacional de Agroecología (*Articulação Nacional de Agroecologia*- ANA) y la Asociación Brasileña de Agroecología (*Associação Brasileira de Agroecologia*- ABA) (CAPORAL; PETERSEN, 2011, pp. 63-74). Esto es muy importante porque reafirma todo un interés, en colocar la agroecología dentro de un espacio jurídico y organizativo nacional, que dé consistencia a la categoría como dimensión política-conceptual.

Sin embargo, y aquí está la grande contradicción, esta evolución hacia la internalización del paradigma agroecológico en Brasil por parte de organizaciones de la sociedad civil, se está desarrollando en paralelo con el afianzamiento de formas convencionales de producción del Estado brasileño, centradas en los monocultivos y grandes entidades agrícolas agroexportadoras.

Basándose en un pacto de Economía Política reformulado en los años 90 del siglo pasado, el sector del agronegocio mantiene la iniciativa en cuanto a su influencia en las directrices de políticas de Estado, reafirmando su dominio en los niveles políticos, económicos e ideológicos. En funcionamiento desde el gobierno de presidente Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), este pacto combina la estrategia del Estado de impulsar el crecimiento económico con ingresos derivados de exportaciones de materias primas agrícolas, con la maximización de las ganancias de los grupos de agronegocios de la agricultura a gran escala, agroindustrial y los sectores financieros.

La tensión entre estas dos tendencias contradictorias significa que Brasil es hoy exaltado por los ideólogos de la modernización como una de las mayores potencias agrícolas del mundo, gracias a la ocupación de vastas áreas de tierra para monocultivos modernizados, producidos para la exportación, mientras que al mismo tiempo es reconocido como un punto de referencia para las acciones que promueven la agroecología, la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional.¹¹

Esta colisión política, relacionada con concepciones diferentes del desarrollo, no puede decidirse a favor de la sostenibilidad socio-ambiental sin implementar una estrategia de ocupación masiva de las zonas rurales por parte de experiencias agroecológicas, como un medio material de producción y una fuente de inspiración para las políticas públicas. La Carta Política del 2º Encuentro Nacional de Agroecología proporciona una expresión analítica de este punto de vista:

¹¹ DE SCHUTTER, O. *Agroecologia e o direito humano à alimentação adequada*. Brasília, MDS (Caderno SISAN 01/2012).

Un número cada vez más importante de trabajadoras y trabajadores y sus organizaciones, en todo el país, ha entendido que sólo la agroecología tendrá la capacidad política para la transformación, si se desarrolla efectivamente a través de políticas concretas que garanticen la satisfacción de las necesidades de los productores familiares y de la sociedad en su conjunto. Al mismo tiempo, como se experimentan y diseminan localmente, en las prácticas agroecológicas innovadoras está el embrión del nuevo modelo que se está construyendo y que ya está inspirando la formulación de un proyecto colectivo a nivel nacional. (GOMES DE ALMEIDA, 2009, pp. 67-83)

El reto de conectar las prácticas agroecológicas con la teoría agroecológica, para que este proyecto colectivo pueda entrar en vigor histórico, requiere la maduración continua de un movimiento agroecológico capaz de canalizar las fuerzas vivas de la sociedad para trascender el paradigma de la modernización a nivel político, teórico y práctico.

Las experiencias de construcción de la Articulación Nacional de Agroecología y la Asociación Brasileña de Agroecología, junto con los desafíos que han generado, proporcionan una fuente rica de enseñanza e inspiración hacia este fin, a través una epistemología natural y evolutiva, que implique cada vez más a los actores sociales y de participación, o sea, se pretende que la agroecología tenga un asentamiento en las bases del pluralismo epistemológico y metodológico (COSTA GOMES, 2011, pp. 13-40).

2.1. - Agroecología: matriz disciplinar o un nuevo paradigma para el desarrollo rural sostenible

La agroecología viene constituyéndose en ciencia fundamental de un nuevo paradigma de desarrollo rural, que se ha ido construyendo en las últimas décadas. Esto ocurre, entre otras razones, porque la agroecología se presenta con una matriz transdisciplinar, integradora, holística, capaz de aprender y de aplicar conocimientos creados en diferentes áreas científicas, de manera que pasó a ser el principal enfoque científico de nuestra época, cuando el objetivo es la transmisión de los actuales modelos de desarrollo rural y de agricultura insostenibles para estilos de desarrollo rural y de agricultura sostenibles¹².

Además como ciencia integradora la agroecología reconoce y se nutre de saberes, conocimientos y experiencias de los agricultores, de los pueblos indígenas y de las florestas, de los pescadores, de las comunidades quilombolas, bien como de los demás actores sociales envueltos en el desarrollo rural, incorporando el material "endógeno" o sea, local. Este

¹² Esta perspectiva agroecológica en particular ha sido desarrollada por algunos de los académicos más influyentes de la agroecología, incluyendo a Stephen R. Gliessman, Miguel Altieri, John Vandermeer, Ivette Perfecto y Eduardo Sevilla-Guzmán.

enfoque es de fundamental importancia, para comprender los factores socioculturales y agroecosistémicos, que constituyen las bases estratégicas de cualquier iniciativa de desarrollo rural. Algunos autores como Boff¹³ piensan que la agroecología sirve para contribuir a encontrar respuestas al proceso de crisis civilizatoria. Crisis de civilización que de alguna forma nos urge a pensar en nuevas categorías, nuevas bases epistemológicas, nuevos conocimientos, nuevas preguntas que nos ayuden a enfrentar y superar esa crisis.

Portanto, la agroecología, más que tratarse simplemente sobre el manejo ecológicamente responsable de los recursos naturales, se constituye en un campo de conocimiento que, partiendo de un enfoque holístico y sistemático, pretende contribuir para que las sociedades puedan redireccionar el curso alterado de la ecoevolución social y ecológica, en sus múltiples interrelaciones e influencias.

Este nuevo campo de estudio busca la integración y articulación de conocimientos relativos a varias áreas y ciencias, como la Física, la Economía, la Ecología (como la Economía Ecológica y la Ecología Política), la Agronomía, la Biología, la Educación, la Comunicación, la Antropología, Sociología y de la Filosofía, a través de la Ética Ambiental.

La agroecología surge en los años 70 del siglo XX, pero su conocimiento y práctica son tan antiguos como los orígenes de la agricultura. A medida que se investiga la agricultura tradicional se torna evidente, que estos sistemas agrícolas incorporan mecanismos para acomodar los cultivos a las variables del entorno natural y así, protegerlos de la depredación y competencia de otras plantas. Estos sistemas utilizan insumos renovables locales, como los rasgos ecológicos y estructurales propios de los campos, barbechos y vegetación circundante. Propone una agricultura, bajo un enfoque ecológico, con un nuevo marco teórico, para analizar los procesos agrícolas más amplios y simples. La agroecología se define como el manejo sustentable ecológico de los agroecosistemas, mediante la acción social colectiva, como alternativa al modelo de manejo agroindustrial; con propuestas de desarrollo participativo desde los ámbitos de la producción y circulación de sus productos, estableciendo formas de producción y consumo que contribuyan a encarar la crisis ecológica y social, generada por el neoliberalismo y globalización económica (SEVILLA GUZMÁN; SOLER, 2012, pp. 35-39).

¹³ BOFF, L. *Princípio-Terra: a volta à terra como pátria comum*. São Paulo: Ática, 1995.

Es un enfoque transdisciplinar científico que define, clasifica y estudia los sistemas agrícolas desde una perspectiva agronómica, ecológica y socioeconómica, étnica y socio-cultural; se considera el fundamento científico de la agricultura sustentable, ya que brinda conceptos, características y principios ecológicos para analizar, diseñar, administrar y conservar recursos de sistemas agrícolas. Integra saberes tradicionales, con el conocimiento técnico moderno para obtener métodos de producción que respeten el ambiente y la sociedad, de modo de alcanzar no sólo metas productivas, sino también la igualdad social y sustentabilidad ecológica del agroecosistema.

Se estudia la agricultura desde una perspectiva holística, sistémica y entrópica, integrando en sus análisis disciplinas provenientes de las ciencias naturales y ciencias sociales; considera el manejo ecológico del ecosistema, como elementos sociales, que determinan las condiciones de la producción agropecuaria, aportando a la construcción de una agronomía social y ecológica, que contribuya la superación de la crisis ecológica desde el manejo de los recursos naturales, generando una forma de producir, que no deteriore la naturaleza y la sociedad.

La Agroecología no es una disciplina cerrada, ella crece por los aportes de otras disciplinas, interacciona y evoluciona con ellas, incorporando todo lo positivo, para contribuir a un desarrollo rural sustentable. Tiene sus bases en las ciencias agrícolas, ecología, sociología, antropología, geografía, estudios campesinos, investigaciones sobre desarrollo rural, economía ecológica y ecología política¹⁴

Hoy, la Agroecología enfatiza como respuesta a las primeras manifestaciones de la crisis ecológica en el campo. El carácter positivista, parcelario y excluyente del conocimiento científico convencional marginó las experiencias históricas, que se habían formulado y codificado para su conservación. Existe una gran riqueza de métodos agrícolas desarrollados por los pueblos tradicionales, que proporcionan materia prima, para el desarrollo de hipótesis y sistemas de producción alternativos.

Ella no es neutra, surge y evoluciona para buscar soluciones técnicas y sociales al desarrollo de sectores marginados de países subdesarrollados y desarrollados, sus principios son universales y aplicables a toda explotación agraria. Su objetivo es proporcionar la base ecológica para el manejo del agroecosistema, mediante tecnologías de producción estable, de alta adaptabilidad ambiental y social.

¹⁴ GARCÍA T., R. La Agroecología: ciencia, enfoque y plataforma para su desarrollo rural sostenible y humano. Revista "AGROECOLOGIA", Ed. LAV, junio, 2000.

La Agroecología establece como espacio de observación, el agroecosistema o agrocultivo integrado, con su estructura, composición y funcionamiento propio, que posee un límite teóricamente reconocible, desde una perspectiva agronómica, para su adecuada apropiación por los seres humanos. El concepto de agroecosistema como unidad de análisis, alude a la articulación que en ellos presentan los seres humanos con el ecosistema: agua, suelo, energía solar, especies vegetales y animales, etc. Todo agroecosistema es un conjunto en el que los organismos, los flujos energéticos, los flujos biogeoquímicos están en equilibrio inestable y dinámico; son entidades capaces de auto mantenerse, autorregularse y autor repararse independientemente de las sociedades y bajo principios naturales (TOLEDO, 1993, pp.197-218). Así, el agroecosistema, resulta ser una construcción social, producto de la coevolución de los seres humanos con la naturaleza.

Pero los seres humanos, al artificializar dichos ecosistemas para obtener alimentos, respetan o no los mecanismos por los que la naturaleza se renueva continuamente. Ello depende de la relación, que los seres humanos impriman a los flujos de energía y materiales que caracterizan cada agroecosistema. Las bases epistemológicas de la Agroecología se configuran, a partir de esta afirmación, ya que las sociedades humanas producen y reproducen sus condiciones de existencia a partir de su relación con la naturaleza. Desde aquí, se analiza el conjunto de acciones, cuando los seres humanos se apropian, producen, circulan, transforman, consumen y excretan materiales y/o energía del mundo natural¹⁵.

La agroecología es un principio ambiental simple, que regenera el ciclo agrario y rescata el conocimiento local sobre el ambiente; que como estrategia tecnológica ambiental sana y económicamente viable, sirve a las necesidades de la población rural. La agroecología articula lo tradicional (sustentabilidad histórica) con lo nuevo en ciencias agronómicas. Esta unión garantiza un riesgo mínimo en la degradación que sobre la naturaleza y sociedad genera la artificialización del ecosistema y mecanismos de mercado. No se trata de rechazar lo externo; sino, que lo endógeno asimila lo externo, mediante la adaptación a su lógica de funcionamiento. O sea, lo externo pasa a incorporarse a lo endógeno, cuando tal asimilación respeta la identidad local y la autodefinición de calidad de vida. Cuando lo externo no agrede a la identidad local, se produce tal forma de asimilación.

¹⁵ SEVILLA GUZMÁN, E. Perspectivas Agroecológicas desde el Pensamiento Social Agrario. Córdoba: Instituto de Sociología y Estudios Campesinos/Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2006.

De ahí, que la agroecología enfatiza en lo interno, para potenciar el uso óptimo del ecosistema y mejorar el nivel de vida rural y general, garantizando la biodiversidad, conservación, con tecnología respetuosa del medio, asegurando la participación local y colectiva.

El objetivo es generar una alternativa de desarrollo socio-económico, con base en el rescate de viejas prácticas de producción agrícola de subsistencia, que contribuyan a disminuir los problemas sociales en el agro y elevar el nivel de vida; y buscar alternativas al desarrollo social, que respeten el ambiente. Es una producción, que permite solucionar problemas sociales, sin contaminar el medio ambiente. Su importancia radica en que, la riqueza de esa producción cubre necesidades básicas y no solo intereses particulares. (MARTÍNEZ CASTILLO, 2002, pp. 25)

En este sentido, la estrategia propuesta por la agroecología posee una triple dimensión: es ecológica, en la medida en que parte de una perspectiva socio-histórica, donde la sociedad es considerada como un subsistema de un sistema mayor que es “artificializado” por el hombre, en su actividad de producción agro-silvo-pastoril. Algunas características que podríamos destacar dentro de esta dimensión ecológica son: *Estabilidad*: contribuyendo al aporte que la economía y sociedad realizan; *Funciones Ecosistémicas*: procesos endógenos que contribuyen a potenciar la productividad del sistema, su estabilidad y autorregulación: reciclado de nutrientes, mejora del ambiente, captación de agua, equilibrio biológico, control de erosión; *Biodiversidad*.

Por otra parte, la estrategia agroecológica es social, una vez que no puede realizarse sin comprender la incidencia de las diferentes formas de organización social, de las estructuras y de las representaciones sociales de la naturaleza en el manejo de los recursos. Algunas características de esta dimensión son: *Autosuficiencia Alimentaria*; *Autonomía e Independencia*; *Desarrollo Endógeno y Local*.

Y, además, la estrategia agroecológica presenta una dimensión económica, en el sentido propuesto por la economía ecológica¹⁶. Características de la dimensión económica ecológica son: *Rendimiento Sustentable*; *Viabilidad Económica*; *Dependencia del Ecosistema Local*; *Equidad*.

¹⁶ ALTIERI, M. y NICHOLLS, C. *Agroecología: Teoría y Práctica para una Agricultura Sostenible*. Serie Textos Básicos para la Formación Ambiental. ONU-PNUMA, 2000.

La ética en la agroecología: una ética para la vida y la sostenibilidad

En este apartado será interesante percibir la relación directa que tiene la ética con la agroecología junto con los principios y valores que se siguen de esa relación, especialmente en relación a las éticas del desarrollo, ya que éstas suponen una integración del desarrollo, del ser humano, del medio ambiente, desde la perspectiva ecológica

La ética es una filosofía de vida y para la vida, es el arte de la vida; arte y filosofía que no lo son de la vida orgánica, sino de la buena vida, de la calidad de vida, del sentido de la vida. Si la conciencia de la muerte es el límite desde el cual se significa el sentido de nuestra existencia, la sustentabilidad es la marca del límite de la vida en su órbita biosférica.

La muerte entrópica del planeta nos vuelve a la búsqueda de las raíces de la vida, a la voluntad de vida, más allá de la necesidad de conservación de la biodiversidad y del principio de supervivencia de la especie humana. La ética de la vida va dirigida a la voluntad de poder vivir, de poder desear la vida, no como simple reafirmación del instinto vital y más allá de la etología del animal humano que se arraiga a la vida, sino como la voluntad de poder vivir con gracia, con gusto, con imaginación y con pasión la vida en este planeta terrenal.

La ética es el camino para recrear sentidos existenciales; para que *el sentido vuelva a ser sentido*, para que la razón se reconecte con la pasión y el pensamiento con el sentimiento. Para volvernos hermanos con-sentidos, solidarios de nuestros derechos de ser, de ser diferentes, de ser únicos, unidos en nuestras especificidades; nunca unificados, homogeneizados, mimetizados, clonados. La ética de la vida es una ética del ser, de una re-vuelta al ser donde han anidado los sentidos de la existencia, para pensar la sustentabilidad como un devenir conducido por el carácter del ser.

Toda ética es una ética de la vida. La ética del desarrollo sostenible, más que un "juego de armonización" de éticas y racionalidades implícitas en el discurso del "desarrollo sostenible" (del mercado, del Estado, de la ciudadanía) y de la inclusión del *ethos* de las diferentes culturas, implica la necesidad de conjugar un conjunto de principios básicos dentro de una ética del bien común y de la sostenibilidad. Y ello lleva a transgredir la ética implícita en la racionalidad económica e instrumental que se ha incorporado en el ser humano moderno y que resultan antitéticas con el propósito de la sostenibilidad. Estas racionalidades se han

vuelto irracionales al cristalizar en creencias y conductas irreflexivas y en comportamientos insustentables¹⁷.

La ética debe ser una ética creativa, capaz de reconstruir pensamientos y sentimientos hacia la vida y la buena vida. No puede quedarse entonces en una deontología, en un deber ser sin más, en una obediencia acrítica a preceptos y principios, sino llevar a su continua renovación.

Por todo esto la ética ambiental es una ética de la vida; no de la supervivencia de los seres vivos, sino de la recreación de la vida humana. No habrá un *ethos* ecológico planetario y global y una solidaridad de las almas caritativas y compasivas que salve al mundo y a los seres humanos de caer en el desastre ecológico y en la bulimia del alma en esta era del vacío global¹⁸, sin una ética del pensamiento creativo y de la acción social.

Pienso que la ética ambiental no es sólo una ética para la ecológica, sino también una racionalidad poética que abre la posibilidad de reconstruir la génesis de la moralidad y las ideas que han entretejido los nudos y las cadenas de la imaginación, atando al mundo al círculo cerrado del pensamiento único y de la lógica ciega del mercado.

Romper el cerco de la razón anquilosada y cristalizada en la realidad del mundo actual requiere la construcción de una nueva racionalidad, abierta a la creatividad de lo posible, a partir de la recuperación de lo real y del pensamiento simbólico. Esta racionalidad toma sus fuentes en los principios y el valor intrínseco de la vida humana¹⁹.

No se trata pues de anteponer al discurso del desarrollo sostenible una teoría de los sentimientos morales, sino de construir unos principios éticos que sean constitutivos de los derechos del ser, y como tal, fundamento de una nueva racionalidad centrada en el ser y abierta al mundo. Como dice Enrique Leff cuando afirma que esa nueva racionalidad ambiental debe ir acompañada de una práctica eficiente que permita alcanzar sus objetivos transformadores:

Hasta ahora, los principios de esta racionalidad abierta a la pluralidad cultural y fundada en valores han constituido más una deontología fundada en un deber ser –por encima de la ontología de las cosas; del ser en tanto que ser de la naturaleza, del hombre, de la cultura–, sin medios eficaces para alcanzar sus metas y despojada de valores intrínsecos que fundamenten una verdadera ética del desarrollo sustentable. Incorporados en el tejido de un discurso político, esos

¹⁷ LEIS, H. R. *La Modernidad Insustentable*. CLAES-Centro Latinoamericano de Ecología Social, Montevideo, 2004.

¹⁸ LIPOVESTKI, G. *La era del vacío*. Anagrama, Barcelona, 1986.

¹⁹ JONAS, H. *O Princípio Vida: fundamentos para uma biologia filosófica*. Vozes, Petrópolis-RJ, 2004.

principios adquieren más un sentido estratégico para convocar y seducir a los sujetos orientados por fines utilitarios, que valores intrínsecos sobre el sentido de la vida humana. (LEFF, 2009, p. 57)

La ética del desarrollo sostenible se funda así en una política de la diversidad, la diferencia, la otredad y la alternativa. Esto es fundamental para entender la función política de la ética del desarrollo sostenible. Es una política que tiene por objetivo la construcción de una nueva racionalidad productiva que funda una nueva economía – ecológica, moral y cultural– como condición de sostenibilidad.²⁰

La ética apela al sujeto individual, pero su destino es el bien colectivo. El bien común se construye en relaciones con el otro; está orientado hacia el porvenir y trasciende de la realidad presente hacia lo que aún no es, a través del reconocimiento de los potenciales de lo real y la creatividad humana. Recupera la autoría, la autonomía y la diferencia como principios de vida.

La agroecología tiene como uno de sus principales principios la ética, tanto en el sentido estricto, de una nueva relación “con el otro”, entendido entre seres humanos, como en el sentido más amplio de intervención humana en el medio ambiente. O sea, cómo nuestras acciones u omisiones pueden afectar positiva y/o negativamente a otras personas, animales o a la naturaleza.

Como defiende Riechmann (RIECHMANN; ROMANO, 2003, pp. 239-255) al establecer quién es el otro, estaremos tratando de una moral que envuelve sujetos y objetos, de la misma forma cuando hablamos de acciones u omisiones estamos avanzando en el campo de la acción moral. Las elecciones que hacemos pueden estar determinadas simplemente por un deseo de consumo o de lucro individual, características de las sociedades capitalistas, así como pueden ser orientadas por principios de ética o valores. Luego podemos decir que la ética es “la reflexión sobre las actitudes y acciones apropiadas con respecto a los seres y procesos con relevancia, donde la relevancia se da en el hecho de que estos seres y procesos tienen importancia en sí mismos” (HEYD, 2003, pp. 239-256).

La cuestión ética, en la práctica, se manifiesta a través de cierto sentido de responsabilidad que nace de nuestra relación con las personas y los no humanos. Esta responsabilidad da lugar a relaciones normativas, esto es, a un conjunto de obligaciones que pasan a ser socialmente válidas, adquiriendo el status de normas o valores de una determinada sociedad o grupo social.

²⁰ *Ibidem*, p. 281.

Dicho de otra manera, la ética ambiental procura orientar como debería ser nuestra acción cuando puede afectar a otros seres. En esta perspectiva, vale resaltar que estamos delante de ciertos compromisos y responsabilidades que asumimos personalmente como individuos, para atender a nuestros deseos, o que pasamos a adoptar como actitudes normales en razón de la imposición de parte de la sociedad. Luego, ética ambiental, además de ser compromiso individual, puede pasar a ser un requisito de una determinada sociedad que tenga la sostenibilidad entre sus objetivos. De esta forma, si analizamos el comportamiento individual y/o colectivo bajo la mirada de la ética ambiental, podremos ir estableciendo y evaluando aspectos críticos del comportamiento humano que pueden estar afectando, o pueden afectar en el futuro, las condiciones ambientales deseables para la manutención de la vida sobre el planeta.

Desde el punto de vista práctico, por ejemplo, la emisión de gases de efecto estufa que causan calentamiento global, con consecuencias climáticas catastróficas a medio y largo plazo, como también problemas específicos de corto plazo, por ejemplo: enfermedades pulmonares de poblaciones urbanas procedentes de la contaminación del aire; la transmisión de transgénicos sin un estudio previo de sus posibles efectos en el ambiente y en la salud humana; la contaminación del suelo y del agua con residuos químicos de larga duración, entre otros, son procedimientos condenables desde la ética ambiental.

Por esa razón la ética ambiental tiene una estrecha relación con el “principio de precaución”²¹, cuya aplicación busca evitar el aumento de los riesgos en razón del desarrollo y de la aplicación de nuevas tecnologías. El “principio de precaución” debe situarse, más en concreto, junto a la bioética, a ética del medio ambiente y a la teoría del desarrollo sostenible, como un concepto central para el replanteamiento de la idea de progreso en la modernidad avanzada. La teoría de la precaución no sólo incluye la perspectiva “negativa” de la reducción de riesgos, sino que básicamente propone una nueva relación responsable del hombre con la naturaleza y la tecnociencia.

²¹ El contexto filosófico de la idea de precaución convendría buscarlo en la teoría de la “ética de la responsabilidad” de Hans Jonas que incorpora la cuestión de la valoración de las consecuencias y de los derechos de las generaciones futuras. El imperativo jonasiano (“actúa de tal manera que los efectos de tu acción sean compatibles con la permanencia de la vida humana auténtica sobre la Tierra”) no es en esencia contrario al desarrollo ni al progreso; pero sí exige dar una “cierta” forma a ese progreso. Y en ese contexto se desarrolla la idea de precaución, no como abstención sino como gestión activa del riesgo. Se trata de asumir que nuestro conocimiento sobre las consecuencias de nuestras propias acciones es muchas veces débil, incompleto e incierto y que actuar en contextos de incertidumbre obliga a extremar la precaución para no provocar daños mayores. JONAS, H. *O Principio Responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Trad. Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez, Contraponto, Rio de Janeiro, 2006.

Otro aspecto que debe ser llevado en consideración con relación a la ética es el respeto a todas las manifestaciones y formas de vida, lo que significa la necesidad de desarrollar estrategias de conservación de la biodiversidad natural de los diferentes ecosistemas. El respeto a la vida nos remite a una “ética del cuidado”, en el sentido de que todo aquello que consideramos realmente importante, o sea, que queremos que permanezca vivo, merece ser cuidado, como nos recuerda Leonardo Boff²². Así la dimensión ética en nuestras relaciones y en las cosas exige la “concretización del cuidado” con el planeta, con la sociedad, con el otro.

La agricultura familiar desde la perspectiva agroecológica y de las capacidades: planteamiento de un desarrollo rural, humano y sostenible.

El objetivo principal de este apartado consiste en presentar una esquemática visión de la agricultura familiar presente y futura, y, particularmente, en enfatizar la importancia de la agricultura familiar como punto neurálgico para llevar a cabo una estrategia de desarrollo rural sostenible. También discutiremos las expectativas y desafíos sobre este asunto: el papel de la agricultura familiar en el desarrollo rural, en su variante de desarrollo local. Mostrar los desafíos de la investigación en la Agricultura Familiar Brasileña para subsanar los errores del modelo hasta entonces seguido por el neo desarrollismo de la Revolución Verde.

3.1.- ¿Por qué la Agricultura Familiar?

En todos los continentes, la familia en el medio rural tiene gran importancia en la producción de alimentos. Ese tipo de agricultura está presente en una gran diversidad de situaciones, desde una economía de subsistencia hasta explotaciones agrícolas fuertemente vinculadas al mercado consumidor. Sin embargo en el contexto de las políticas nacionales, la agricultura familiar no ha sido incentivada; otras veces apenas ha sido tolerada, o incluso se la ha intentado eliminar.

En la actualidad, existe un amplio acuerdo acerca de la importancia que reviste la agricultura familiar en la seguridad alimentaria, generación de empleo agrícola, mitigación de la pobreza, conservación de la biodiversidad y tradiciones culturales. El caso es que el mapa de la agricultura familiar brasileña es muy diversificado y controvertido. “A agricultura familiar brasileira é extremamente diversificada. Inclui tanto famílias que vivem e exploram

²² BOFF, L. *Saber cuidar: ética do humano – compaixão pela Terra*. Petrópolis: Vozes, 1999.

minifúndios em condições de extrema pobreza como produtores inseridos no moderno agronegócio que logram gerar renda superior, várias vezes, a que define a linha da pobreza” (BUAINAIN, 2006, p.15).

No obstante, la capacidad de adaptación de la agricultura familiar constituye una ventaja muy importante para enfrentar las incertidumbres del futuro. Este tipo de agricultura ha demostrado tener gran capacidad de adaptación, ya que encontramos explotaciones familiares de esta naturaleza en todos los contextos históricos y sociales; y en condiciones socioeconómicas de extrema diversidad. Una aproximación a la agricultura familiar requiere en primer lugar caracterizarla. En lo que respecta a su importancia cuantitativa, los números hablan por sí solos... y hablan alto. Algunos ejemplos:

En Brasil, más del 80% de las explotaciones agrícolas son del tipo familiar. En Chile, el 50% de la producción de alimentos básicos tienen su origen en unidades familiares de acción diversificada, esto es, que tienen otra actividad además de la agrícola. En África, en las zonas áridas alrededor del Sahara, cerca de 8 millones de habitantes viven en sistemas de producción familiar en los oasis; y téngase en cuenta que una hectárea puede alimentar a una familia de hasta 10 personas, o sea, trátase de una agricultura familiar altamente eficiente. En los países del Sahel, al sur del Sahara, casi 90% de las comunidades de producción agrícolas son familiares. En Asia, un ejemplo importante es la India, que es el segundo mayor productor mundial de frutas y verduras, después del Brasil, con un total de 80 millones de toneladas por año, y el que, 80% de esa producción es proveniente de la agricultura familiar. La misma observación vale para la producción de leche. En total existen en la India nada menos que 100 millones de explotaciones agrícolas de tipo familiar (MORA REIS, 2008, p. 8).

La agricultura familiar brasileña está marcada profundamente por sus orígenes coloniales, socioeconómicamente presenta tres características: las grandes propiedades, el monocultivo de exportación y la esclavitud. La fragilidad y la dependencia socio-política de ese estrato de agricultores familiares están, por tanto, estrechamente relacionados con los eventos que propiciaron el surgimiento de las grandes propiedades a partir de 1850, con los ciclos económicos (azúcar y café), con la ocupación del “sertão” y colonización del sur y suroeste del país, y con la modernización de la agricultura, iniciada a partir de la mitad de los años 60 del siglo pasado. La ocupación más tarde del centro del país, la abolición de la esclavitud y la migración extranjera, sobrepusieron otros modelos, aun cuando esto no consiguió borrar los trazos originales²³.

La modernización, en realidad, impuso cambios indiscutibles en el perfil técnico-económico de la agricultura brasileña, pero no fue capaz de hacerlo sin la exclusión de una

²³ *Ibidem*, p. 13.

parcela importante de la pequeña producción, que continuo dependiente de la gran propiedad o desapareció como consecuencia de la migración de sus componentes a las periferias de los centros urbanos. Este modelo “desarrollista-productivista”, que caracteriza a la agricultura brasileña, de la forma como viene siendo practicada, ha generado gran concentración de tierras y de renta en el medio rural, marginalizando más de dos tercios de la población que vive en el campo.

Como resultado de este modelo rural impuesto se ha reflejado, de manera general, a pesar del aumento de la producción global, el agravamiento del desempleo (en el campo y la ciudad), y en el aumento de los precios de los alimentos, así como en la degradación del medio ambiente y de la ocupación desordenada del territorio nacional. Otros problemas también están vinculados al supra citado modelo, como la disminución de la calidad biológica de los alimentos y la progresiva desaparición de las tradiciones culturales del medio rural²⁴.

Los agricultores familiares no sólo se diferencian con relación a la renta y a la riqueza que generan, sino también en relación a las potencialidades y restricciones asociadas, tanto a la disponibilidad de recursos y de capacitación adquirida, como a la inserción ambiental y socioeconómica, a las estrategias de sobrevivencia, la producción, que reaccionan de forma diferente a los desafíos y oportunidades. Como también en lo que se refiere a las políticas públicas, la agricultura familiar siempre fue negligenciada:

Os agricultores familiares brasileiros têm sido negligenciados pela política pública. Só recentemente, com o lançamento do Pronaf, em 1996, ampliado a partir de 2004, retomando programas de reforma agrária, é que foram reconhecidos como atores políticos e como sujeitos e beneficiários diretos de políticas públicas relevantes. Até então, mesmo essa identidade diferenciada, característica dos agricultores familiares, estava diluída em várias políticas setoriais — agrícolas combate à pobreza rural, programas integrados de desenvolvimento rural (PDRI), programas de colonização etc. — e em categorias operacionais como a de pequenos ou micro agricultores que eram utilizadas pelo Sistema Nacional de Crédito Rural. (BUAINAIN, 2006, p.17)

En la práctica, la aplicación de tipologías de agricultores familiares ha sido difícil, especialmente por la escasez de información existente acerca de las variables que permitirían diferenciar con mayor claridad cada tipo de agricultor familiar.

Diversos autores han identificado elementos adicionales que distinguen a la agricultura familiar de otras formas de agricultura. Señalan que a diferencia de otros sistemas de producción, la agricultura familiar presenta un alto grado de flexibilidad, destinando

²⁴ GUIMARAES FILHO. *Pesquisa e Desenvolvimento: subsídios para o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira*. Brasília: EMBRAPA-SPI, Petrolina: Embrapa-CPATSA, Serie Agricultura Familiar, 1998.

esfuerzos en trabajo según la situación y especialmente de acuerdo a los precios. El manejo de sus sistemas productivos bajo la lógica de la diversificación de cultivos permite aquello, y constituye un factor que contribuye a la estabilidad económica del sector.

En un reciente trabajo, Van Der Ploeg (VAN DER PLOEG, 2014, pp. 7-11) describe algunas de las cualidades de la agricultura familiar, señalando que el equilibrio entre emprendimiento y familia es una de sus principales características, dado que posee el control sobre sus recursos: tierra, animales, material genético y maquinarias, y sabe cómo pueden ser combinados entre sí. Adicionalmente, las familias de agricultores contribuyen a fortalecer la economía rural local, ya que en su localidad compran, gastan y participan de otras actividades económicas. Es importante considerar que el local no es sólo un lugar de producción, es un espacio en donde las/os niñas/os crecen en contacto con la actividad agrícola y las dinámicas ecológicas que posibilitan el dominio productivo y conocimiento de cultivos y animales: todo un laboratorio natural de gran importancia para comprender y entender la relación con el medioambiente. Además, la agricultura familiar forma parte y contribuye al mantenimiento del entorno rural, dado que ayuda a la preservación de la biodiversidad, y su trabajo implica una relación directa con la naturaleza viva.

También la agricultura familiar ha desarrollado una "dimensión socio-cultural" propia, caracterizada por la generación de vínculos intergeneracionales, y el traspaso de los conocimientos, de las tradiciones y costumbres de generación en generación. La participación en vida comunitaria y en formas de organización como las cooperativas también representa una cualidad distintiva que habla de su buen manejo social, estableciendo una red de relaciones y estrategias reforzadas por los valores de la solidaridad y el compromiso a largo plazo.

Todo lo expuesto no tendrá sentido si no se potencializan a nivel de Estado y con la participación activa de los implicados, políticas públicas que desarrollen el fortalecimiento de la agricultura familiar. Políticas diferenciadas como requisito ineludible del fortalecimiento del desarrollo humano sostenible. La transición para políticas agroecológicas es una nueva estrategia de Ecología Política. El aumento de políticas sociales de apoyo a la agricultura familiar, han aportado a la reducción paulatina de los niveles de inseguridad alimentaria en la región. Simultáneamente, han ocurrido cambios importantes en el sistema agroalimentario derivados de la intensa integración económica entre los países y la consecuente concentración de las cadenas de valor agroalimentarias, lo que impulsa la idea de que generar nuevos espacios de colaboración colectiva para la agricultura familiar sea de vital importancia

para seguir avanzando hacia la seguridad alimentaria regional y a la vez, permitir que este segmento productivo tenga las condiciones para aprovechar las oportunidades de este escenario conlleva.

Desde el enfoque agroecológico, la transición para agriculturas más sostenibles requiere una participación importante del Estado a través de políticas públicas, planos de acción y programas que den soporte a ese proceso de cambio. Por otro lado, los enfoques y estrategias de desarrollo adquieren cada vez más un carácter multisectorial, de articulaciones y coordinaciones entre múltiples actores (como son la sociedad civil, los Estados, los productores rurales,..) Apuntan a una mayor participación ciudadana real y a realizar acciones en diversos niveles, organizadas en torno a objetivos compartidos y territorios concretos.

A modo de conclusión

A partir de lo expuesto podemos asegurar que el enfoque de Sen va al encuentro de la agroecología como instrumento de ecología política, de ética ambiental, y como plataforma de reflexión, para que el desarrollo rural sostenible sea alternativa económica, social y política. El ejemplo de la agroecología en la agricultura familiar brasileña como caso concreto de relación del pobre con la tierra, nos demuestra que cuando se le da al individuo razones (políticas públicas reales) y medios para desarrollarse (líneas de crédito, incentivo fiscal, formación técnica,...) sus oportunidades se expanden, se empodera como ciudadano consciente, se hace partícipe de su "ser agente", y tiene una vivencia de su propia libertad como fin y medio de su propio desarrollo. Entiendo con eso que se responsabiliza socialmente por él y por los otros, o sea, responsabilidad ética que deriva acción política, acción pública y solidaria que se compromete con el otro humano y el no humano.

Eso tiene un triple efecto: ético, político y ambiental. La ética no puede imponerse, no tiene con qué hacerlo, sólo es una formulación de criterios de acción que sólo tiene valor si son asumidos como comportamientos. La eficacia de la ética, en su vocación para la libertad y la justicia, sólo puede medirse si se transforma en decisiones y acciones políticas. Acompañar la acción política con la reflexión ética nos obliga a respetar la vida y más aún a honrarla. Por eso el concepto de desarrollo sostenible, desde esta perspectiva, se transforma en cada individuo en "envolvimiento sostenible" para que el desarrollo se haga realidad. Lo ambiental y lo político se pueden traducir en el uso sostenible de la biodiversidad, en crear

sistemas integrados de producción, diferentes sistemas locales de producción de energía, en definitiva, un modelo de desarrollo endógeno que sea más justo socialmente y que respete el medio ambiente. La necesidad de reformularse la idea de desarrollo es hacerla más central y operacional, reproximando la ética, economía y política en dirección de una sociedad más incluyente socialmente, sostenible ecológicamente y económicamente viable. Para esa nueva concepción de desarrollo, se pretende habilitar cada ser humano a manifestar potencialidades, capacidades, talentos e imaginación, en la busca por autorrealización y felicidad, mediante emprendimientos individuales y colectivos que favorezcan el ejercicio pleno de los derechos humanos y la expansión de las libertades sustantivas e instrumentales.

¿Cuál es la novedad o el aporte de Amartya Sen con relación a la sostenibilidad ambiental? Sen ofrece una alternativa coherente para pensar en una concepción de la idea sostenibilidad para la humanidad. Ya que para él antes que pensar en el desarrollo como aumento de eficacia económica, desde la perspectiva de la renta y del lucro, es necesario pensar, anteriormente, en la oferta de oportunidades y de calidad de vida para las personas. En la relación del ser humano con el medio ambiente, se debe siempre la oportunidad de ofrecer calidad de vida a las personas. Para eso se debe tener claro cuál es el vínculo y los límites de esa relación; cuando el ambiente es visto como algo inseparable de la esencia humana y como algo necesario para la plena realización de sus capacidades.

Para que esto pueda realizarse se precisa superar el propio concepto de libertad, entendida como libertad negativa, de no intromisión del Estado en las libertades personales. Este concepto de libertad es de carácter defensivo, tradicional. Sen propone un concepto de libertad de agencia, proactiva, que oriente la acción del Estado en crear espacios positivos de libertad para la realización humana. Podemos afirmar que la libertad se transforma en prerrogativa económica existencial necesaria para el desarrollo sostenible. Con eso la idea de libertad de agencia llevará a que los individuos puedan superar la esfera por la búsqueda de sobrevivencia, adentrándose en el campo de la emancipación social y de tomadas de decisión. Esto tiene importancia para la propia noción de sostenibilidad y de gobernanza ambiental.

El poder público debe adoptar cada vez más una gestión de gobierno compartida con la sociedad para enfrentar el problema ambiental. Eso es lo que se entiende como ciudadanía ambiental, un concepto que el PNUMA define como “aquel ciudadano crítico y consciente que comprende, se interesa, reclama y exige sus derechos ambientales y que, por su vez está dispuesto a ejercer su propia responsabilidad ambiental”. Esa nueva categoría de ciudadanos

puede ser observada, por ejemplo, a partir de nuevos comportamientos sociales, como la preferencia del consumidor por productos ambientalmente correctos. Al final todo esto nos lleva a pensar en una construcción plural y democrática de la sociedad que trabaje en favor de la sostenibilidad.

Por fin, pienso que atenderemos el objetivo de proporcionar a los que más necesitan, una sobrevivencia decente, en un planeta que sea habitable, siempre que se reconozca en qué debemos modificar los comportamientos económicos, ambientales y socialmente destructivos. Eso requiere más que estrategias de desarrollo de agendas de largo plazo. Eso requiere la reconfiguración de modelos de producción compatibles con la equidad social y la prudencia ambiental, es decir un nuevo concepto de racionalidad y por tanto de civilización, amparadas en ideas de libertad, respeto humano, conocimiento intensivo y amor al medio ambiente. Pienso que la verdadera elección no está entre desarrollo y medio ambiente, y sí entre formas sensibles o insensibles de la cuestión ambiental y que tenga al desarrollo como un fiel aliado.

Referencias

ALTIERI, M. y NICHOLLS, C. **Agroecología: Teoría y Práctica para una Agricultura Sostenible**. Serie Textos Básicos para la Formación Ambiental. ONU-PNUMA, 2000.

AMIN, S. Food sovereignty: A struggle for convergence in diversity. In **Food movements unite! Strategies to transform our food systems** (Holt- Giménez E, ed.). Oakland, CA: Food First Books, 2011.

ÁNGEL, A. **El reto de la vida. Ecosistema y cultura**. Una introducción al estudio del medio ambiente. Ed. Ecofondo. Bogotá, 1996.

ARMIÑO PÉREZ, K. Revolución verde. En: **Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo**., Hegoa, 2000.

BUAINAIN, A. M. **Agricultura familiar, agroecológica e desenvolvimento sustentável: questões para debate**. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, Brasília, 2006.

BOFF, L. **Princípio-Terra: a volta à terra como pátria comum**. São Paulo: Ática, 1995.

_____. **Saber cuidar: ética do humano – compaixão pela Terra**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. *Ética da Vida*. Sextante, Rio de Janeiro, 2005.

CÁCERES, J. **Multifuncionalidad, Desacoplamiento y Desarrollo Rural**. El Viejo Topo, / AFEMA, 2004, pp 32-35. Disponible en <http://www.ecoportal.net/> 2004.

CAPORAL F, R, PETERSEN, P. **Agroecologia e políticas públicas na América Latina: o caso do Brasil**. Agroecologia 6, 2011, <https://huertocolmena.files.wordpress.com/2014/11/caporal-francisco-la-agroecologc3ada-desde-latinoamc3agric-a-avances-y-perspectivas.pdf>. Acceso junio 2016.

COSTA GOMES, J. C. As bases epistemológicas da agroecologia. En: CAPORAL, F. y OLIVEIRA DE AZEVEDO, E (org.). **Princípios e perspectivas de la agroecologia**. Instituto Federal do Paraná-Brasil, 2011.

EMBRAPA. **Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária**. <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/>. Acceso en 28 de febrero de 2016.

FAO. **Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional de América Latina y el Caribe**. Santiago: Oficina Regional para América Latina y el Caribe de FAO, 2013.

GARCÍA T., R. La Agroecología: ciencia, enfoque y plataforma para su desarrollo rural sostenible y humano. Revista "**AGROECOLOGIA**", Ed. LAV, junio, 2000.

GOMES DE ALMEIDA, S. Construção e desafios do campo agroecológico brasileiro. En: **Agricultura Familiar camponesa na construção do Futuro**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009

GUANZIROLI, C.E, BUAINAIM, A. DI SABBATO, A. **Agricultura familiar: uma análise comparativa 1996–2006**. Congreso del SOBER, Brasília, MDA/NEAD/IICA. 2010.

GUIMARAES FILHO. **Pesquisa e Desenvolvimento: subsídios para o desenvolvimento da agricultura familiar brasileira**. Brasília: EMBRAPA-SPI, Petrolina: Embrapa-CPATSA, Serie Agricultura Familiar, 1998.

GUTIERREZ CEDILLO, J. G.; AGUILERA GOMEZ, L. I; GONZALEZ ESQUIVEL, C. E. Agroecología y sustentabilidad. **Convergencia**, Toluca, v. 15, n. 46, p. 51-87, abr. 2008. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140514352008000100004&lng=es&nrm=iso>. Accedido en 08 oct. 2017.

HEYD, T. Ética, medio ambiente y trabajo. In: BLOUNT, E.; CLARIMÓN, L.; CORTÉS, A. **Industria como naturaleza: hacia la producción limpia**. Catarata, 2003.

HORRIGAN, L; WALKER, P. How sustainable agriculture can adress the environmental an human Health harms of industrial agriculture, **Environ. Healt Persp**; 110 (5): 2002.

JARVIS, I; PADOCH, C; COOPER, H. D. **Manejo de la Biodiversidad en los Ecosistemas agrícolas**. Bioersity International, Roma, 2007.

JONAS, H. **O Princípio Vida: fundamentos para uma biologia filosófica**. Vozes, Petrópolis-RJ, 2004.

_____. **O Princípio Responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Trad. Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez, Contraponto, Rio de Janeiro, 2006.

LEFF, E. **Ecologia, capital e cultura**. Vozes, Petrópolis-RJ, 2009.

LEIS, H. R. **La Modernidad Insustentable**. CLAES-Centro Latinoamericano de Ecología Social, Montevideo, 2004.

LIPOVESTKI, G. **La era del vacío**. Anagrama, Barcelona, 1986.

MAGRIN G. CONFALONIERI, U. CANZIANI, O. TRAVASSO, M. Búsqueda de sistemas agrícolas sostenibles. En **Determinantes Sociales y Ambientales de Salud**. ed: Galvao L, Finkelman J, Henao S. OPS. McGraw-Hill. México, 2010.

MARQUES, L. **Capitalismo e Colapso ambiental**. Unicamp, 2015.

MARTÍNEZ CASTILLO, R. Agroecología: atributos de sustentabilidad. **Inter Sedes**. Costa Rica, vol. III, nº 5, 2002.

MOURA REIS, E. **Análisis, desde la perspectiva agroecológica, de los cambios generados por un proyecto de desarrollo rural en Agricultura Familiar**. El caso del proyecto Gavião, Bahía-Brasil. Tesis Doctoral. Programa de doctorado en Agroecología, Sociología y Desarrollo Rural Sustentable. Universidad de Córdoba, España, 2005.

PETERSEN, P.; GOMES DE ALMEIDA, S. Rincões transformadores: trajetória e desafios do movimento agroecológico brasileiro. En: **Olhar crítico sobre participação e cidadania**: trajetórias de organização e luta pela redemocratização da governança no Brasil, (Romano JO, Athias R, Antunes M, eds). São Paulo: Expressão Popular, 2007.

RESTREPO, J. M; ÁNGEL, D. I; PRAGER M. **Agroecología**. Centro para el Desarrollo Agropecuario y Forestal, Inc. (CEDAF), Santo Domingo, República Dominicana, 2000.

RIECHMANN, J.; ROMANO, D. (coord.). **Industria como naturaleza**: hacia la producción limpia. Madrid: Catarata, 2003. pp. 239-255.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. Companhia das Letras, São Paulo, 2000.

_____. **La idea de la justicia**. Taurus, Madrid, 2010.

SEVILLA GUZMÁN, E.; SOLER, M. Desarrollo rural sostenible: de la agricultura industrial a la Agroecología, **Revista Monografía** 2012.

TOLEDO, V. M. La racionalidad ecológica de la producción campesina. En: Sevilla Guzmán, E.; González de Molina, M. (ed.) **Ecología, Campesinado e Historia**. Madrid: La Piqueta, 1993.

VAN DER PLOEG, J. D. Diez Cualidades de la Agricultura Familiar. **Revista Agriculturas: experiencias en agroecología**, Nº 1, Febrero de 2014.

Resumen

Este trabajo tiene por objetivo presentar la agricultura agroecológica de los países latinoamericanos y especialmente de Brasil, como instrumento analítico, epistemológico, social y crítico para la concepción de una ecología política, una economía ecológica y justicia medioambiental que justifique el desarrollo sostenible. Tendremos como referencial teórico el desarrollo como capacidad y libertad del premio Nobel de Economía, Amartya Kumar Sen. Este enfoque nos ayudará a elaborar criterios de evaluación con relación al desarrollo y la sostenibilidad ambiental, desde una perspectiva de crítica al modelo económico y político adoptado por Brasil y Latinoamérica. En definitiva se trata de una nueva visión de ecología política aplicada al desarrollo y a la sostenibilidad, donde se pretende apuntar horizontes para una aproximación concreta entre desarrollo, justicia y medio ambiente en Brasil, destacando aspectos como relaciones internas y externas, actores sociales, políticas públicas.

Palabras Clave: Desarrollo Sostenible; Ecología; Economía; Ética.

Abstract

The objective of this project is to present the agro ecological agriculture of Latin American countries, and especially Brazil, as an instrument of analysis, epistemology, social and critics on the conception of a political ecology, an ecological economy and an environmental justice. I'm going to use as a theoretical reference, development as capacity and liberty of the winner of the Nobel Prize in Economics, Amartya Kumar Sen. This approach will help us in the evaluation in relation to the concept of development and environmental sustainability, ever since the critics of the economic model and politics adopted in Brazil and Latin America. Ultimately, this project talks about a new vision of political ecology applied to the development and sustainability of the environment, in which intends to pinpoint horizons for a concrete approximation between development, justice and the environment in Brazil, highlighting aspects like internal and external relations, social indicators and public politics.

Keywords: Sustainable development; Ecology; Economics; Ethics

A EDUCAÇÃO CONTEXTUALIZADA E A FORMAÇÃO DO SUJEITO: PARA ALÉM DA APRENDIZAGEM ESCOLAR

Antunes, Arnon Marques

Bacharelado Interdisciplinar em Humanidades / IHAC/
UFBA, arnon.marques.antunes@gmail.com

Santos, Gervásio Ferreira

Doutor do Departamento de Ciências Econômicas, FCE/
UFBA, gervasiofsantos@gmail.com

Lordêlo, José Albertino Carvalho

Doutor em Educação e Professor aposentado da Faculdade
de Educação, UFBA, jalbert@ufba.br

Fonseca e Gomes, Ludmila de Sá

Mestre em Economia Aplicada, USP.

Informações do artigo

Recebido em 09/05/2017

Aceito em 07/12/2017

Resumo

Este texto aborda os resultados obtidos por um projeto desenvolvido no âmbito escolar rural do semiárido baiano, para além dos muros da instituição. A metodologia, de inspiração freiriana, foi alicerçada no ensino socialmente referenciado na realidade do aluno. De acordo com os princípios desta metodologia, o aluno deve conhecer, analisar e transformar (Projeto CAT) a realidade do campo onde vive. A contextualização do conhecimento é fundamental para que o aluno possa ressignificar saberes e valores, possa aprender a viver, ler e intervir em sua realidade. Este sujeito ativo viria por meio da formação continuada dos professores, da produção de material didático contextualizado e da adoção de práticas pedagógicas e de gestão democrática. Ainda como produto institucionalizado, pretendia-se convencer os municípios a destacar recursos do orçamento local para utilizar a referida metodologia de educação do campo contextualizada. A técnica de análise que produziu a presente discussão foi ancorada no modelo estatístico-econométrico de análise de regressão para isolar o efeito do programa a partir da coleta de dados entre grupos de tratamento e controle. Os resultados mostraram que houve diferenças estatísticas significativas entre escolas que adotaram e que não adotaram a metodologia. Propõe-se que a educação contextualizada se justifique pelos seus resultados em indicadores objetivos para além dos muros da escola, por um princípio de direito do sujeito em compreender o seu lugar e as relações que se estabelecem a partir dele nos vários planos da vida: social, político, econômico, ambiental e cultural.

Palavras-chave: educação do campo; educação contextualizada.

Introdução

A importância e a extensão da escolarização no processo de preparação da criança e do jovem para a vida adulta é recente. Os projetos de escolarização universal têm sido levados a cabo há pouco mais de um século e os ideais iluministas que os estruturaram (como a ênfase na universalidade dos conteúdos e na condição igualitária de acesso a eles pelo uso da razão) datam de poucos séculos. A educação, portanto, prescinde da escola, realiza-se em outras instituições e ganha formas muito diferentes em cada contexto social. Cabe não confundir educação e escolarização: a arquitetura do edifício escolar, as relações de poder que ali se estabelecem e os discursos ali (re)produzidos são parte de uma das formas presentes de

educação, que deve sua existência e centralidade às relações sociais de que participa e à forma como o faz. No Ocidente, e, colocando de maneira muito breve para atender aos objetivos deste texto, poderíamos situar os embriões do atual sistema de ensino em demandas político-econômicas do Estado burguês, como mão-de-obra minimamente qualificada (e disciplinada) e difusão da narrativa nacional que legitimasse seu domínio territorial, de um lado; por outro lado, poderíamos relacionar a história do atual sistema de ensino às reivindicações por direitos das classes populares que acompanham a modernidade ocidental.

A participação do sistema de ensino nos processos de socialização é um tema recorrente na sociologia, analisado e reinterpretado no interior da disciplina desde os trabalhos clássicos do século XIX. Não cabe aqui uma ampla revisão desta literatura, mas é importante destacarmos alguns pontos. Recorrendo a BOURDIEU e PASSERON (1982), pode-se iniciar destacando que, em qualquer formação social, uma ação pedagógica “é objetivamente uma violência simbólica, enquanto imposição, por um poder arbitrário, de um arbitrário cultural” (p.20). A noção de “arbitrário”, aqui, indica que “as estruturas e as funções dessa cultura não podem ser deduzidas de nenhum princípio universal, físico, biológico ou espiritual, não estando unidas por nenhuma espécie de relação interna à ‘natureza das coisas’ ou a uma ‘natureza humana’” (p.23). Em outros termos, a noção de arbitrariedade visa destacar que a cultura e o poder que se impõem em uma ação pedagógica são frutos de relações histórica e socialmente situadas, ou seja, concomitantemente não naturais e não gratuitas.

Os conceitos de *capital* e *habitus* compõem a teoria do espaço social de Bourdieu, que rompe com as representações tradicionais da hierarquia social fundada em esquemas piramidais (BONNEWITZ, 2003, p.52). Segundo BOURDIEU (1989, p.135), os agentes distribuem-se no espaço social “ [...] na primeira dimensão, segundo o volume global do capital que possuem e, na segunda dimensão, segundo a composição do seu capital – quer dizer, segundo o peso relativo das diferentes espécies no conjunto das suas posses”. Assim, Bourdieu estabelece o volume e a composição de capital como critérios fundamentais para estimação da distância/proximidade entre as posições ocupadas pelos agentes, colocando em relevo dois tipos de capital, econômico e cultural (os outros são social e simbólico), como importantes critérios diferenciadores de três grandes “regiões” deste espaço social: as classes sociais dos *dominantes*, da *pequena burguesia* e dos *populares*.

Além deste nível estrutural vinculado à posse de capital, Bourdieu associa a vinculação de classe dos agentes ou grupos ao *habitus* de classe formado ao longo dos processos de socialização. Nas palavras do autor:

[...] as representações dos agentes variam segundo sua posição (e os interesses que estão associados a ela) e segundo seu *habitus* como sistema de esquemas de percepção e apreciação, como estruturas cognitivas e avaliatórias que eles adquirem através da experiência durável de uma posição do mundo social. O *habitus* é ao mesmo tempo um sistema de esquemas de produção de práticas e um sistema de esquemas de percepção e apreciação das práticas. E, nos dois casos, suas operações exprimem a posição social em que foi construído. (BOURDIEU, 2004, p. 158).

É desta maneira que se relacionam o processo de socialização decorrente da posição de classe e o *habitus*. Neste texto, trata-se, sobretudo, do *habitus* decorrente da incorporação de capital cultural. O capital cultural em estado incorporado, nos termos de BOURDIEU (2007, pp. 74-75), “é um ter que se tornou ser, uma propriedade que se fez corpo e tornou-se parte integrante da ‘pessoa’, um *habitus*”.

O sistema de ensino regular, característico da formação social em que se desenvolve o projeto Conhecer, Analisar e Transformar-CAT, também exerce violência simbólica, impondo, difundindo e inculcando, pelo tecido social, as significações que compõem a cultura arbitrária das classes dominantes. Algumas características que ilustram a orientação de classe do processo de escolarização são as políticas explícitas do currículo (seleção das significações alçadas à categoria de “saber legítimo”) e o *habitus* de classe valorizado pelos processos de avaliação e seleção (formais e informais) da escola. Ambas as características contribuem para que o sistema de ensino exerça uma de suas principais funções: “a justificação ideológica da ordem que ele reproduz por seu funcionamento” (BOURDIEU e PASSERON, 1982, p.215). Vejamos, brevemente, como o exercício desta função torna-se possível.

O lugar primeiro da socialização do sujeito é a família. Nela, a criança, desde o nascimento, aprende os padrões de comportamento e conduta, hábitos, usos, costumes, valores, atitudes, um padrão de linguagem. É a família que promove a construção das bases da subjetividade, da personalidade e da identidade, segundo Rosa (2001). Este processo de socialização, em que a família age em nome da sociedade, moldando o novo membro desde o seu nascimento, Durkheim (1984) qualificou de primário. Já o processo de socialização secundária é de responsabilidade, sobretudo, da escola. Em uma sociedade de classes de amplas desigualdades, como a brasileira, tais sistemas de formação se diferenciam em função de uma distribuição muito desigual de capitais (sobretudo econômico e cultural)

entre as classes. Assim, os processos de socialização primária se diferenciam entre as classes sociais e “entregam” para a escola sujeitos com *habitus* primários com forte orientação de classe. Em suma, diferentes sistemas de formação familiares atuam na socialização primária dos sujeitos e isto pode resultar em convergência ou conflito entre o *habitus* primário e as exigências escolares.¹

Se os *habitus* se diferenciam, o sistema de ensino regular valoriza, prioritariamente, aqueles convergentes com as disposições e percepções valorizadas pela classe burguesa. Neste sentido, sujeitos que vivenciam a socialização primária em famílias que dispõem de capitais cujo volume e composição atendem a critérios de valorização das classes dominantes tendem a desenvolver *habitus* primários valorizados pela escola – em outros termos, sua escolarização é vivenciada como continuidade da formação familiar. Ao contrário, sujeitos que não dispõem de capital familiar valorizado na escola a ser “herdado” na socialização primária tendem a enfrentar a escolarização como um processo mais conflituoso, de disputa entre diferentes sistemas de valores, como ilustrado por Toscano (2001):

...a criança perceberá, por sua própria experiência, que, se continuar a observar aqueles valores ao pé da letra, só terá prejuízos. Depois de algumas experiências negativas, ou ela se recolhe inteiramente à família e se marginaliza de outro grupo, por considerá-lo corrompido, indigno de qualquer consideração, ou minimiza os valores transmitidos pela família e adere ao grupo, entrando em choque inevitável com os parentes. (TOSCANO, 2001, p 112)

São, principalmente, os sujeitos oriundos de famílias de volume e composição de capital menos valorizados pela escola que sofrem os efeitos da *violência simbólica* no sistema de ensino. Munidos de percepções e disposições divergentes daquelas valorizadas nos processos de avaliação (formais e informais) e alçadas à posição de saber legítimo pela seleção curricular e formação docente, sujeitos das classes populares tendem a receber estigmas como “maus alunos” (em oposição aos “bons” e mais relacionados às disposições e percepções morais) ou “esforçados” (em oposição aos “brilhantes” e relacionados às disposições cognitivas), sendo menos valorizados socialmente e diminuindo suas possibilidades de mobilidade social. Assim, o ensino exerce a função ideológica de justificação e legitimação da ordem, além do ocultamento de sua orientação de classe.

A estrutura do sistema de ensino brevemente descrita acima indica uma tendência de reprodução social associada à reprodução cultural sem, no entanto, se realizar de maneira

¹ O leitor interessado poderá encontrar uma leitura introdutória à teoria reprodutivista do sistema educacional de Boudieu em BONNEWITZ (2003) e NOGUEIRA e NOGUEIRA (2002).

determinística: existem espaços, brechas para agências que possibilitam alterações da ordem. Uma dessas brechas a ser explorada está na relação professor-aluno, com o recurso às práticas pedagógicas menos impositivas e mais dialógicas, como as propostas por Paulo Freire, por exemplo. A distância entre as referências e experiências dos educandos (sobretudo das classes populares) e as ações pedagógicas do ensino regular são destacadas pelo intelectual pernambucano no conceito de *educação bancária*. Freire destaca que a proposta do ensino regular concebe o saber como posse exclusiva do professor, que deve transmiti-lo ao aluno; este, cuja agência é negada pelo processo de ensino-aprendizagem tradicional, tem o seu arcabouço de experiências e vivências desconsiderado, quando não peremptoriamente desqualificado no processo de escolarização (FREIRE, 1970).

Torna-se possível, assim, uma aproximação entre o conceito de *educação bancária* em Freire e o de *violência simbólica* em Bourdieu e Passeron. Ao desconsiderar os processos de socialização anteriores ao instante da relação de ensino-aprendizagem, a *educação bancária* restringe seu universo de interlocutores àqueles previamente socializados em seu sistema de significações pela ação de outras instituições, como a família. São estes sujeitos, sobretudo, que deterão as disposições, os modos de agir e o repertório de referências (em suma, o *habitus*) adequados para *dar sentido* às informações e experiências de sala de aula. Assim, na *educação bancária*, prática pedagógica e política curricular contribuem para a imposição de um arbitrário cultural que reproduz e legitima a ordem social.

O projeto CAT atua justamente nesse contexto, tendo como público participante sujeitos submetidos à violência simbólica do sistema regular de ensino: crianças matriculadas no primeiro ciclo do ensino fundamental em escolas da zona rural do semiárido baiano. Nesse contexto, dentre as intervenções do projeto destacam-se a reivindicação por um currículo contextualizado e a atuação direta em formação docente, através das coordenações pedagógicas do projeto. Ambas as ações convergem na construção de uma alternativa de resistência à *educação bancária* e à *violência simbólica*, apontando para um horizonte político de mudança social.

Hipóteses de pesquisa

O primeiro ganho esperado com a execução do projeto CAT é o aumento da participação de egressos em instituições e grupos comunitários fora da escola, ganho sistematizado

nesta pesquisa na categoria chamada “Ativismo”. Entende-se que o CAT efetua um desvio em relação à escolarização padrão, ao destacar a necessidade de uma educação que forma sujeitos para a compreensão e intervenção social, sobretudo local. Espera-se, portanto, que esta proposta pedagógica se traduza em estímulo à participação em outras instâncias da vida comunitária. Destaque-se, por fim, que “Ativismo”, aqui, não contempla uma análise do conteúdo político-ideológico desta participação: analisamos se os estudantes que passaram pelo CAT participam mais ou menos do que outros estudantes, mas não temos condições de fazer afirmações sobre o conteúdo desta participação.

Outra mudança esperada diz respeito à orientação “político-ideológica” dos estudantes, que recebeu aqui esta rubrica. Busca-se averiguar o impacto da metodologia na diminuição da tendência à reprodução cultural vigente no sistema de ensino regular. Para tanto, elencamos algumas questões que contemplam temas como política de drogas, de ações afirmativas, de segurança pública, diversidade sexual e de gênero e proteção ambiental, para, em seguida, posicionarmos os sujeitos CAT e não-CAT entre os polos “conservador” ou “liberal”. Esperava-se que os egressos do projeto estivessem mais próximos do polo liberal, em comparação com os egressos que não participaram do projeto, haja vista a orientação político-pedagógica da proposta.

Estabelecemos, também, uma categoria denominada “Importância da escola” para aferir a importância que o egresso atribui à escolarização no primeiro ciclo do ensino fundamental em seu processo formativo. Espera-se que egressos do CAT atribuam maior importância a esta etapa da escolarização, já que a proposta político-pedagógica do CAT estimularia o educando a ressignificar suas práticas sociais, traduzindo em gestos novos (fora e depois da escola) seu novo saber.

Finalmente, a categoria “Fixação no Território” foi criada tendo em vista os possíveis impactos da ressignificação do Semiárido (que é um objetivo fundamental do projeto) nos planos de futuro dos egressos. O Território de Identidade é alvo frequente de discursos depreciativos, profundamente arraigados no imaginário local e nacional e, em grande medida, reproduzidos na escolarização tradicional. Em sentido contrário, o projeto CAT trabalha com discursos de enaltecimento de determinadas características locais, naturais e/ou culturais, que apontam para uma convivência sustentável no Semiárido. O alinhamento da política

curricular contextualizada com estímulo à participação comunitária nos permite supor uma tendência maior, nos egressos CAT, para desejar que seu futuro se desenrole no Semiárido.

Na próxima seção, descrevemos o percurso metodológico trilhado na pesquisa.

METODOLOGIA

A perspectiva metodológica da pesquisa foi ancorada na abordagem quantitativa, com uma tentativa inicial de realização de um survey. Contudo, dadas as dificuldades relatadas na literatura para a localização de egressos, por LORDELO e DAZZANI (2012), a amostra final não se configurou como probabilística ou intencional, nos termos estritos da estatística. Foram constituídos dois grupos: um com egressos da metodologia CAT e outro de controle.

A pesquisa se valeu de fontes primárias, coletando dados diretamente dos sujeitos. Tendo em vista que a proposta pedagógica do CAT atribui importância decisiva à contextualização do saber na zona rural do semiárido baiano, o primeiro critério de seleção dos sujeitos que compuseram a amostra foi *ter cursado o primeiro ciclo na zona rural do semiárido*. Para que pudéssemos atribuir os resultados encontrados à metodologia CAT, estabelecemos, ainda, que apenas estudantes que cursaram *todos* os anos do primeiro ciclo em escola adequada ao CAT iriam compor este grupo. O segundo grupo, ou grupo de controle, também constituiu uma amostra. Em ambos os grupos, os sujeitos já haviam concluído o primeiro ciclo no momento da coleta.

A princípio, desejávamos trabalhar, apenas, com sujeitos que tivessem concluído o primeiro ciclo em anos específicos (2007, 2009, 2011 e 2013), anos de aplicação da prova Brasil. Esperávamos, com isso, relacionar os resultados encontrados com dados de aprendizagem produzidos pela referida avaliação nacional. Contudo, as dificuldades referentes ao período de viagem a campo e ao sítio de coleta nos fizeram abandonar esta intenção da pesquisa e, conseqüentemente, incluir na amostra sujeitos que concluíram o ciclo básico em anos distintos.

Os municípios onde se realizaram as coletas foram escolhidos em acordo com a organização executora, que disponibilizou apoio logístico, respeitando os critérios metodológicos. Dentre a vasta área de atuação do CAT, optamos por nos dirigir a dois territórios de identidade – do Sisal e da Bacia do Rio Jacuípe. Em cada território, selecionamos dois municípios, um CAT e um Não-CAT, como ilustrado na Tabela 1.

Tabela 1 - Municípios escolhidos, território de identidade correspondente e atuação do CAT

| Grupo | Território do Sisal | Território da Bacia do Jacuípe |
|--------------------|---------------------|--------------------------------|
| CAT | Conceição do Coité | Riachão do Jacuípe |
| Não-CAT (controle) | Biritinga | Gavião |

A amostra final foi constituída de 228 alunos, 110 egressos da metodologia e 118 de escolas que não adotaram a metodologia (controle).

O instrumento de coleta foi um questionário, criado especificamente para aferir quatro dimensões pedagógicas diferentes e aplicado nos quatro municípios localizados nos Territórios do Sisal e da Bacia do Jacuípe. Ele foi produzido pela equipe de pesquisa a partir de outro, anteriormente produzido pela organização coordenadora, o Movimento de Organização Comunitária - MOC. A equipe ampliou o instrumento anterior e o adequou, dando a ele condições de aferir as variáveis em função das categorias empíricas definidas no projeto. O questionário compunha-se de 42 itens distribuídos em dois blocos: um para a coleta de informações que nos possibilitassem esboçar um perfil socioeconômico do sujeito pesquisado, com informações referentes à idade, renda familiar e escolaridade dos pais, por exemplo; o outro, com vistas à aferição das categorias construídas na pesquisa: Ativismo, Importância da Escola, Orientação Ideológica e Fixação no Território.

A aplicação do instrumento foi realizada por três pesquisadores e implicou oito viagens a campo, entre novembro de 2016 e fevereiro de 2017. Cada viagem foi planejada com o auxílio e a participação da organização executora (OE), que estabeleceu contato entre os pesquisadores e colaboradores em cada município (em geral, parceiros e atuantes na área de educação. Após os contatos iniciais, acordávamos com a OE e o colaborador a data da viagem, e seguíamos de carro pela zona rural dos municípios em busca de ex-alunos. Estes, encontramos nas escolas, em suas residências, nos espaços públicos, enfim, em locais variados. Após nos apresentarmos, buscávamos qualquer ambiente nas proximidades que fosse adequado para a aplicação do instrumento. O questionário era lido item por item, pausadamente, e explicávamos calma e repetidamente qualquer dúvida sobre as questões colocadas. A duração da aplicação variou entre 15 e 30 minutos.

Após a coleta, os dados foram inicialmente digitalizados em uma planilha e, posteriormente, lançados no aplicativo de análise estatística SPSS. As análises compreenderam a descrição, as associações e os testes estatísticos de significância. O

conjunto de variáveis que mediram as categorias empíricas - Ativismo, Importância da Escola, Orientação Ideológica e Fixação no Território geraram medidas compostas - índices que possibilitaram comparar os grupos.

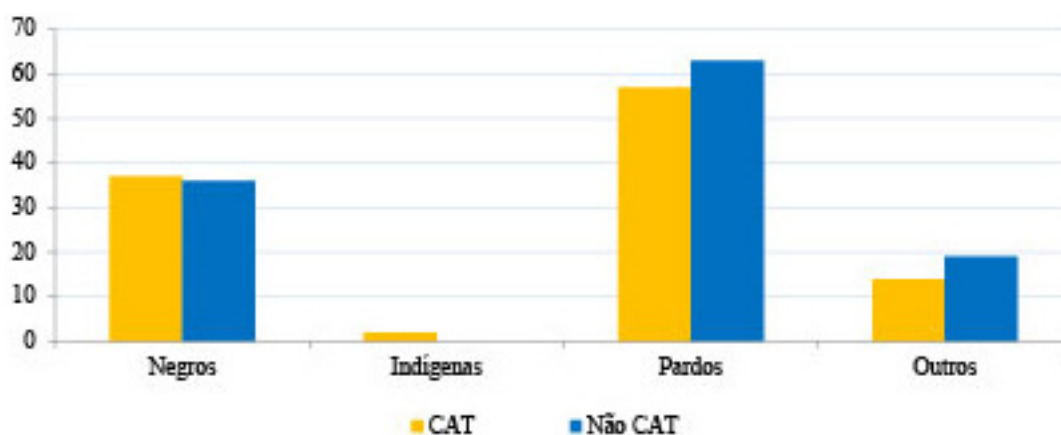
RESULTADOS E DISCUSSÃO

Perfil dos Egressos

Da amostra total de 228 ex-alunos entrevistados, 110 (48%) foram do grupo de tratamento (CAT) e 118 (52%), do grupo de controle. Desse mesmo total, 212 (93%) ex-alunos residem na zona rural e apenas 16 alunos (7%) residem na zona urbana dos municípios. Em relação à distribuição entre grupo de tratamento e controle por local de residência, respectivamente, 100 ex-alunos CAT (90,9% desse grupo) ainda residem na zona rural, enquanto que 112 ex-alunos Não CAT (95,7% desse grupo) ainda residem na zona rural. Quanto ao perfil dos egressos entrevistados, por idade, estes possuem, em média, 16 anos de idade, com o grupo CAT tendo, em média, 15 anos e 4 meses, e o grupo Não CAT tendo 16 anos e 8 meses. Os egressos Não CAT possuem, em média, 1 ano e 4 meses a mais.

Em relação a gênero, 93 (41%) egressos são do sexo masculino e 135 (59%) são do gênero feminino. A análise por grupos mostra que, no grupo CAT, 41 (37%) egressos são do gênero masculino e 69 (63%) femininos. Para o grupo Não CAT, 52 (44%) são do gênero masculino e 66 (56%) feminino. A figura 1 apresenta a distribuição dos egressos por cor/raça e grupo CAT e Não CAT. É possível observar que os pardos somam 120 egressos e representam 52,6% do total, sendo, assim, o maior grupo por cor/raça.

Figura 1. Distribuição dos egressos por cor/raça



Fonte: Elaboração a partir de dados da pesquisa

Desse total, 57 são do grupo CAT e 63 do grupo Não CAT, todos em torno de 50% dos egressos desses respectivos grupos. O segundo maior grupo é formado por negros, que, com 73 egressos, representam 32,0% do total, distribuídos entre 37 no grupo CAT e 36 no grupo Não CAT. Quando aos demais, foram 2 indígenas e 33 no grupo outros, sendo que os dois indígenas estão no grupo CAT e o grupo outros distribuídos entre 14 para o grupo CAT e 19 para o grupo não CAT.

No que diz respeito à forma de organização original da turma, 36 (15,7%) dos egressos, 26 CAT e 10 Não CAT, não vieram do regime multisseriado. Do total de 228 egressos, 180 (79,6%) ainda estão estudando, sendo 93 do grupo CAT, 85,3% do respectivo grupo, e 87 do grupo Não CAT, 74,4% do respectivo grupo. Este resultado é particularmente importante, uma vez que o percentual de egressos do grupo CAT que ainda está estudando é superior, em 10,9%, o que sugere um maior aproveitamento dos recursos empregados na formação básica dos alunos.

A estrutura familiar pode ser analisada, inicialmente, pelo número de irmãos dos egressos. A média geral para todos os egressos foi de 3 irmãos, sendo que, para o grupo CAT, este número é de 3,16 irmãos em média, e para o grupo não CAT este número é de 2,79. Ou seja, o grupo CAT apresenta, em média, um número relativamente maior de membros da família.

Quanto ao nível de formação dos pais, a escolaridade do pai é, em média, de 2,1 anos e a da mãe é de 2,9 anos. Entre os grupos, o CAT apresenta o pai com 2,2 anos em média, e a mãe com 3,05 anos. Já o grupo não CAT, o pai possui 1,9 anos, em média, e a mãe 2,9 anos. Isso mostra que os pais do grupo CAT apresentam escolaridade mais elevada.

Em relação à renda familiar, apenas 128 (56%) egressos, do total de 228, souberam informar um valor aproximado para esta variável. Estes estão distribuídos entre 54 para o grupo CAT e 74 para o grupo Não CAT. A renda média geral foi, para o ano de 2016, de R\$ 593,2. O grupo CAT apresentou uma renda familiar média de R\$ 456,0 enquanto o grupo Não CAT uma renda familiar de R\$ 757,8. Isso mostra que a renda familiar do grupo Não CAT é 66,2% maior que o grupo CAT.

Finalmente, em relação à renda dos egressos, só houve 34 respondentes, 14,5% do total, sendo 17 do grupo CAT e 17 do grupo Não CAT. Desse modo, essa variável é muito pouco confiável para ser utilizada nos testes estatísticos a serem aplicadas na próxima seção. Para

esses 34 respondentes, a renda média aferida foi de R\$ 534,0. O grupo CAT teve renda média de R\$ 396,9 e o Não CAT renda de R\$ 671,0. Desse modo, o grupo Não CAT apresenta renda 69,0% maior que o grupo CAT. O que pode ser justificado pelo maior idade mais elevada do grupo Não CAT.

As diferenças observadas entre os dois grupos para essas variáveis socioeconômicas apontam para a necessidade de controle para as estimativas econométricas e a mensuração dos efeitos do programa. Os resultados destas análises serão apresentados a seguir.

EFEITOS DO PROGRAMA: ATIVISMO, IMPORTÂNCIA DA ESCOLA, ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA E FIXAÇÃO NO TERRITÓRIO

Efeitos gerais

Os resultados para o efeito do programa CAT sobre ativismo social, a importância atribuída ao papel da escola e o efeito para a formação de opinião do indivíduo (orientação ideológica) foram controlados pelas variáveis descritas anteriormente. O procedimento aplicado foi o de regressões multivariadas de equações lineares, utilizando o método de Mínimos Quadrados Ordinários. As equações abaixo mostram como o efeito do Programa CAT foi aferido sobre as variáveis de Ativismo Social (*Ativismo*), Importância da Escola (*Imp_escol*) e Fixação no Território (*Fix_Territ*). Desse modo foram estimados três conjuntos de modelos, a saber:

$$Ativismo = \beta_0 + \gamma CAT + \beta_1 idade + \beta_2 gênero + \beta_3 cor + \beta_4 nirmos + \beta_5 escolpais + \beta_6 rendaf + u$$

$$Imp_escol = \beta_0 + \gamma CAT + \beta_1 idade + \beta_2 gênero + \beta_3 cor + \beta_4 nirmos + \beta_5 escolpais + \beta_6 rendaf + u$$

$$Fix_Territ = \beta_0 + \gamma CAT + \beta_1 idade + \beta_2 gênero + \beta_3 cor + \beta_4 nirmos + \beta_5 escolpais + \beta_6 rendaf + u$$

Nas equações, as variáveis de interesse são explicadas pela variável de participação no programa (CAT) e características dos egressos e da respectiva família, a saber: idade, gênero, cor, número de irmãos (*nirmos*), escolaridade dos pais (*escolpais*) e renda familiar (*rendaf*). O parâmetro γ permitirá a mensuração do efeito do programa CAT sobre as três variáveis de interesse da pesquisa. A variável CAT é binária, sendo 1 se o egresso participou (grupo de tratamento) do programa e o caso contrário (grupo de controle).

Construção de medidas compostas:

Para a realização dos testes, foram selecionadas, principalmente, as variáveis do questionário referentes a ativismo social (cinco itens), importância da escola para o egresso (oito itens), variáveis de orientação ideológica dos egressos (sete itens) e uma variável de fixação no território. Para tanto, foram gerados índices referentes ao valor médio que o egresso atribuiu a cada item do respectivo bloco: Índice de Ativismo Social, Índice de Importância da Escola, Índice Orientação Ideológica e uma medida simples para a variável Fixação no Território, descritos a seguir:

- Índice de Ativismo Social. Com pesos de importância crescente, de 0 a 5, os egressos foram questionados sobre a importância do programa para o ativismo social em: atividades escolares; sindicais; associativas; artísticas, religiosas. O índice refere-se à média dos valores atribuídos a cada variável.
- Índice de Importância da Escola. Com pesos de importância crescente, de 0 a 5, os egressos foram questionados sobre a importância do programa para: formação de hábitos de leitura; participação em manifestações por direitos; participação em algum coletivo político; participação em grupos de teatro, música, dança, capoeira, outros; construção de hortas domésticas; manutenção de práticas de destinação do lixo doméstico; participação em manifestações em defesa do meio ambiente; realização de tarefas da casa. O índice refere-se à média dos valores atribuídos a cada variável.
- Índice Orientação Ideológica: Com pesos de importância crescente, de -1 (contra), 0 (indiferente) e 1 (favorável) os egressos foram questionados sobre a importância do programa para: casamento entre pessoas do mesmo sexo; adoção de crianças por casais homossexuais; descriminalização das drogas; pena de morte para certos tipos de crime; maioria penal aos 16 anos; fazer queimadas para plantar e renovar os pastos; reservas de vagas em concursos públicos e na universidade para os negros. O índice refere-se à média dos valores atribuídos a cada variável. Mas cabe ressaltar que, para os questionamentos sobre pena de morte para certos tipos de crime, maioria penal aos 16 anos e realização e queimadas para plantar e renovar os pastos a atribuição de valores -1 (contra), 1 (favorável) foi invertida. Para evitar ambiguidades na interpretação, cabe lembrar que o índice não mede o "liberalismo" ou o "conservadorismo" dos sujeitos, tampouco de seus discursos. O índice visa representar

o grau de associação de cada grupo a um dos polos ideológicos, através de uma relação entre o número de respostas contabilizadas e atribuíveis a um dos polos (de valor +1 ou -1) e o número de respostas possíveis para o grupo considerado, ou seja, 21 (3 opções possíveis em 7 questões para cada egresso do grupo analisado).

- **Fixação no Território:** Diferentemente das três medidas compostas (índices) anteriores, a contribuição da metodologia na fixação do egresso no território foi aferida por uma única variável, com as seguintes categorias: na zona rural do mesmo município e com a agricultura; na região semiárida do mesmo município, mas na cidade e com outra atividade diferente da agricultura; em uma grande cidade; em outra região. Para conferir a coerência com a concepção do projeto, demos um tratamento estatístico de variável com escala ordinal, atribuindo maior valor à primeira categoria.

Começamos por apresentar uma síntese dos resultados das análises na tabela abaixo, onde constam os valores médios dos grupos CAT e Não CAT e respectivas diferenças e estatísticas de testes. É possível observar que os índices dos egressos do grupo CAT são superiores em relação ao grupo Não CAT. No entanto, apenas os índices de Ativismo Social e Importância da Escola apresentam diferenças de média estatisticamente significante. Nas regressões apresentadas nas tabelas a seguir, serão analisados os efeitos causais do CAT sobre esses índices, controlando pelas características dos egressos e da respectiva família, de maneira que a variável CAT, introduzida nas regressões, já expressará a diferença de média do CAT em relação ao Não CAT e respectiva significância.

Tabela 2 - Médias e testes diferenças de médias dos índices, para os grupos CAT e Não CAT

| Índice | Média CAT | Média Não CAT | Diferença | Teste (t) Ho: dif = 0 | Valor P Pr(T > t) |
|------------------------------|-----------|---------------|-----------|--------------------------|--------------------------|
| <i>Ativismo Social</i> | 1,980 | 1,691 | 0,288 | 3,872 | 0,000 |
| <i>Importância da Escola</i> | 2,643 | 2,022 | 0,620 | 7,490 | 0,000 |
| <i>Orientação Ideológica</i> | 0,160 | 0,104 | 0,056 | 1,195 | 0,233 |
| <i>Fixação no Território</i> | 2,980 | 2,868 | 0,112 | 0,948 | 0,344 |

Fonte: Elaboração própria, com base em estatísticas dos dados da pesquisa.

Os resultados a seguir tratam dos efeitos gerais do CAT para as categorias “Ativismo Social”, “Importância da Escola” e “Fixação no Território”; a análise da categoria “Orientação

Ideológica” será apresentada mais à frente. Estes efeitos estão expressos na Tabela 3, onde os valores indicam a diferença entre as médias CAT e não-CAT (as regressões simples equivalem, econometricamente, ao teste de diferença de médias simples). Percebe-se, na linha 3, que, com exceção da variável de fixação no território, que esta diferença foi positiva, para o CAT, para todas as demais categorias, adicionando as variáveis de controle (colunas numeradas pares) ou não (colunas ímpares). Os resultados por categoria são descritos logo após a tabela.

Tabela 3 - Regressões simples e multivariadas do efeito do CAT.

| | (1) Ativismo | (2) Ativismo | (3) Imp_Escol | (4) Imp_Escol | (5) FixTer | (6) FixTer |
|-------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|
| <i>Cat</i> | 0.289*** (3.87) | 0.257** (2.63) | 0.621*** (7.49) | 0.601*** (5.31) | 0.197 (1.67) | 0.275 (1.74) |
| <i>Idade</i> | | -0.0103 (-1.32) | | -0.00758 (-0.84) | | -0.0513*** (-4.07) |
| <i>Gener</i> | | -0.267** (-2.75) | | 0.0489 (0.43) | | -0.00288 (-0.02) |
| <i>Negro</i> | | 0.122 (1.18) | | 0.132 (1.10) | | -0.327 (-1.94) |
| <i>Irmão</i> | | -0.0330 (-1.57) | | -0.0107 (-0.44) | | -0.000111 (-0.00) |
| <i>escol_pais</i> | | 0.0484 (1.82) | | 0.0485 (1.58) | | -0.0117 (-0.27) |
| <i>Renda</i> | | 0.000261* (2.22) | | 0.0000628 (0.46) | | 0.0000353 (0.19) |
| <i>_cons</i> | 1.691*** (32.52) | 1.671*** (8.34) | 2.022*** (35.14) | 1.986*** (8.56) | 1.982*** (24.11) | 2.983*** (8.91) |
| <i>N</i> | 227 | 129 | 228 | 129 | 218 | 127 |

t statistics in parentheses. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Fonte: Os autores.

Inicialmente, é possível observar, na regressão (1), que o CAT apresenta um efeito positivo e estatisticamente significativo sobre Ativismo Social, que, numa escala que pode ir de 1 a 5, este é 0,29 maior que o não CAT. Na regressão (2), é possível observar que, apenas ao adicionar as variáveis de controle o valor do coeficiente, diminui para 0,257; no entanto, a redução é pequena, o que garante a robustez dos resultados. Das variáveis de controle introduzidas, apenas gênero e renda familiar apresentaram-se estatisticamente significantes.

Em relação à importância que o egresso atribui à escola, nota-se que, numa escala que também vai de 1 a 5, as regressões (3) mostram que o CAT tem um efeito estatisticamente

significante e positivo de fazer com que o aluno valorize o papel da escola no desempenho de suas atividades em 0,621. Este resultado se mantém na equação (4), após o controle pelas características, com uma pequena redução do valor do parâmetro para 0,601. Embora as variáveis de controle tenham contribuído para reduzir o efeito do CAT, nenhuma destas apresentou parâmetro estatisticamente significativo.

Uma importante contribuição do projeto CAT seria o estímulo à permanência do egresso no campo para o convívio com o semiárido. Verificamos se o CAT teria influência maior na fixação do egresso no campo ou na escolha dele em se deslocar para outros espaços para construir o seu futuro.

O efeito da metodologia sobre o local onde o egresso pretende estruturar sua vida pode ser vista nas colunas (5) e (6); como se observa, não houve efeito sobre essa categoria. O único resultado relevante é o fato de que, quanto maior a idade do egresso, menor a propensão deste a sair do campo, uma vez que, quanto maior o valor da variável "Fixação no Território", maior o efeito do CAT na escolha de sair do campo. A tabela 2 apresenta os resultados das regressões econométricas simples e multivariadas referentes ao efeito do CAT sobre as categorias.

Apresentados os efeitos gerais das categorias anteriores, pode-se decompor "Orientação Ideológica". Para analisá-la, foi construído um índice baseado no levantamento da opinião dos ex-alunos em relação aos seguintes temas: (i) Casamento entre pessoas do mesmo sexo; (ii) Adoção de crianças por casais homossexuais; (iii) Descriminalização das drogas; (iv) Pena de morte para certos tipos de crime; (v) Maioridade penal aos 16 anos; (vi) Fazer queimadas para plantar e renovar os pastos; e (vii) Reservas de vagas em concursos públicos e na universidade para os negros. A aferição das opiniões foi feita com base nas seguintes opiniões: (a) Favoráveis = 1; (b) Contra = -1; Indiferentes = 0, com exceção dos temas iv, v e vi, que tiveram seus valores invertidos. Como apresentado na tabela 2, o valor médio do índice de formação ideológica foi de 0,13 – para os egressos CAT foi de 0,16, enquanto que, para os egressos Não-CAT, este foi de 0,10. Isso revela que, em média, há uma tendência ligeiramente superior de egressos CAT se verem representados em um discurso liberal (considerando o sentido político do termo, e não o econômico), em comparação aos Não-CAT. A tabela 4 apresenta o efeito do CAT sobre a orientação ideológica dos ex-alunos. É possível observar que o fato de ser egresso CAT não tem efeito estatisticamente significativo sobre a formação ideológica dos egressos presentes na amostra, e o único resultado a destacar é

o efeito positivo estatisticamente significativo de gênero na formação ideológica, indicando que as mulheres da amostra tendem mais a um discurso liberal.

Tabela 4 - Resultados da regressão sobre o efeito do CAT na formação ideológica dos egressos

| | Formação ideológica |
|-------------------|----------------------|
| <i>Cat</i> | -0.0412 (-0.64) |
| <i>Idade</i> | -0.00334 (-0.65) |
| <i>Gênero</i> | -0.153* (-2.39) |
| <i>Negro</i> | -0.0600 (-0.88) |
| <i>Irmãos</i> | -0.0138 (-0.99) |
| <i>escol_pais</i> | 0.0243 (1.39) |
| <i>Renda</i> | -0.000143 (-1.84) |
| <i>_cons</i> | 0.406** (3.06) |
| <i>N</i> | 129 |

t statistics in parentheses. $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Fonte: Os autores.

Esses resultados apresentam uma primeira visão, panorâmica, dos impactos da execução do projeto CAT comparados à atuação da escola regular. A categoria "Ativismo Social" assinala ganhos positivos na execução do projeto, demonstrando que ex-alunos CAT têm propensão a participar mais da vida comunitária. A "Importância da Escola" também aponta ganhos positivos associados à execução do CAT, um indício de que seus egressos traduzem as experiências de sala de aula em novos comportamentos com mais frequência.

A análise preliminar da categoria "Orientação Ideológica", por sua vez, não apresentou ganhos significativos associados ao projeto. Este resultado, além de reforçar uma literatura existente sobre os limites do potencial da escola na formação moral do sujeito (ROSA, 2001), sugerem prudência na interpretação dos resultados positivos da categoria "Ativismo Social", já que a maior participação dos egressos CAT na vida comunitária pode se realizar sob conteúdo ideológico que reforce a reprodução social.

A ausência de efeito do projeto em motivar os egressos a permanecer no Semiárido pode ser verificada na categoria "Fixação no Território". Contudo, levando-se em consideração a ausência de formação superior pública nos municípios da amostra e a percepção positiva da

escola entre os egressos CAT, pode-se aventar uma relação entre continuidade dos estudos e desejo de sair do Semiárido, algo ainda a ser estudado.

Efeitos por variável

Quando o ativismo social é decomposto por itens, é possível estimar os cinco modelos correspondentes a cada um dos itens da medida composta e com variáveis de controle. Esta decomposição resultou na estimação de 10 modelos. Observa-se que as atividades que apresentaram efeitos estatisticamente significantes foram atividades escolar, nas colunas (1) e (2), atividade artística (coluna 7), mas que não se mantiveram após a introdução de variáveis de controle na coluna (8), e atividade religiosa (coluna 9) e que se manteve após a introdução de variáveis de controle na coluna (10).

Tabela 5 - Regressões simples e multivariadas do efeito do CAT sobre ativismo social

| | (1) Ativismo01 | (2) Ativismo01 | (3) Ativismo02 | (4) Ativismo02 | (5) Ativismo03 | (6) Ativismo03 | (7) Ativismo04 | (8) Ativismo04 | (9) Ativismo05 | (10) Ativismo05 |
|----------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| Cat | 0.484** (3.17) | 0.471* (2.32) | -0.101 (-1.23) | 0.0216 (0.19) | -0.0278 (-0.30) | 0.00000 (0.00) | 0.325* (1.98) | 0.113 (0.53) | 0.546*** (4.08) | 0.479** (3.01) |
| Idade | | -0.0389* (-2.04) | | 0.0159 (1.77) | | 0.0214 (1.82) | | -0.0370* (-2.21) | | -0.00996 (-0.79) |
| Genero | | -0.235 (-1.17) | | -0.189 (-1.68) | | -0.0309 (-0.21) | | -0.216 (-1.03) | | -0.605*** (-3.83) |
| Negro | | -0.0402 (-0.19) | | -0.158 (-1.31) | | 0.104 (0.66) | | 0.601** (2.69) | | -0.0276 (-0.16) |
| Irmaos | | -0.0395 (-0.86) | | -0.0189 (-0.78) | | -0.0389 (-1.22) | | -0.00158 (-0.03) | | -0.0680* (-1.99) |
| escol_ pais | | 0.0171 (0.31) | | 0.00801 (0.25) | | 0.0550 (1.33) | | 0.107 (1.82) | | 0.0475 (1.10) |
| Renda | | 0.00037 (1.34) | | 0.0004** (2.96) | | 0.0005** (3.16) | | -0.00006 (-0.25) | | 0.00013 (0.70) |
| _cons | 2.173*** (20.06) | 2.727*** (6.44) | 1.263*** (22.16) | 0.768** (3.32) | 1.345*** (20.75) | 0.465 (1.53) | 1.779*** (15.54) | 2.095*** (4.86) | 1.931*** (20.72) | 2.302*** (7.07) |
| N | 209 | 117 | 219 | 127 | 217 | 126 | 219 | 127 | 225 | 129 |

t statistics in parentheses. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Fonte: Os autores.

A localização dos efeitos estatisticamente significantes nas variáveis “atividade escolar” e “atividade religiosa” torna necessário que tenhamos mais prudência no apontamento de efeitos positivos do projeto na categoria “Ativismo Social”, já que se trata de instituições reconhecidas de forte cunho reprodutivista. A falta de efeito positivo estatisticamente significativo na categoria “Orientação Ideológica” reforça este apelo pela ponderação, que

pode, no entanto, ser desmentido por análises em sítio do conteúdo ideológico das escolas e instituições religiosas frequentadas pelos egressos.

A tabela 6 apresenta o efeito do CAT sobre o papel atribuído à escola na vida do indivíduo e se este se mantém após a introdução das variáveis de controle. Os efeitos que se mantiveram foram: manifestações por direitos (linhas 3 e 4); participação em grupos culturais – teatro, dança, etc, (linhas 7 e 8); hortas domésticas (linhas 9 e 10); manifestações em defesa do meio ambiente, (linhas 13 e 14); e realização das tarefas de casa (linhas 15 e 16).

Tabela 6 - Efeito do CAT sobre o papel atribuído à escola pelo egresso.

| | Cat | Idade | Genero | Negro | Irmaos | escol_pais | Renda | _cons | N |
|---------------------|--------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|-----------------------|---------------------|-----|
| (1) Contr/ Esc1 | 0.669*** (3.73) | | | | | | | 2.695*** (21.62) | 228 |
| (2) Contr/ Esc1 | 0.517** (3.30) | 0.00391 (0.19) | -0.381 (-1.50) | 0.306 (1.13) | -0.0122 (-0.22) | 0.0881 (1.27) | 0.000691* (2.25) | 2.102*** (4.03) | 129 |
| (3) Contr/ Esc2 | 0.817*** (5.22) | | | | | | | 1.365*** (12.48) | 225 |
| (4) Contr/ Esc2 | 0.941*** (4.24) | -0.00972 (-0.55) | -0.0410 (-0.19) | 0.249 (1.06) | -0.0886 (-1.85) | 0.0613 (1.02) | -0.000113 (-0.42) | 1.663*** (3.66) | 129 |
| (5) Contr/ Esc3 | 0.132 (1.71) | | | | | | | 1.088*** (20.09) | 223 |
| (6) Contr/ Esc3 | 0.172 (1.42) | 0.0240* (2.50) | 0.302* (2.51) | 0.216 (1.68) | 0.0250 (0.96) | 0.0413 (1.25) | 0.0000865 (0.60) | 0.245 (0.99) | 127 |
| (7) Contr/ Esc4 | 0.517** (3.30) | | | | | | | 1.456*** (13.26) | 224 |
| (8) Contr/ Esc4 | 0.576* (2.49) | -0.0204 (-1.11) | 0.0506 (0.22) | 0.163 (0.66) | 0.0475 (0.95) | 0.0253 (0.40) | 0.0000697 (0.25) | 1.544** (3.25) | 129 |
| (9) Contr/ Esc5 | 0.854*** (4.54) | | | | | | | 2.009*** (15.27) | 223 |
| (10) Contr/ Esc5 | 0.644* (2.34) | 0.00124 (0.06) | 0.326 (1.19) | -0.145 (-0.50) | -0.0196 (-0.33) | 0.0847 (1.14) | -0.000188 (-0.57) | 2.024*** (3.60) | 128 |
| (11) Contr/ Esc6 | 0.607** (3.03) | | | | | | | 2.643*** (18.81) | 220 |
| (12) Contr/ Esc6 | 0.485 (1.66) | -0.0106 (-0.46) | 0.402 (1.39) | 0.253 (0.82) | 0.00241 (0.04) | 0.0499 (0.63) | -0.0000863 (-0.25) | 2.54*** (4.29) | 126 |
| (13) Contr/ Esc7 | 0.848*** (4.52) | | | | | | | 2.161*** (16.39) | 221 |
| (14) Contr/ Esc7 | 1.067*** (4.09) | -0.0404 (-1.95) | -0.146 (-0.56) | -0.0858 (-0.31) | 0.00847 (0.15) | 0.0117 (0.17) | 0.000347 (1.10) | 2.747*** (5.14) | 129 |
| (15) Contr/ Esc8 | 0.656*** (3.73) | | | | | | | 2.635*** (21.44) | 225 |
| (16) Contr/ Esc8 | 0.550* (2.27) | -0.00770 (-0.40) | -0.0370 (-0.15) | 0.120 (0.47) | -0.0581 (-1.12) | 0.0311 (0.48) | -0.000342 (-1.18) | 3.037*** (6.14) | 128 |

t statistics in parentheses. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Fonte: Os autores.

Ao decompor os efeitos positivos na categoria “Importância da Escola”, verificamos, de pronto, um conjunto de variáveis que atestam ganhos do projeto. De fato, a análise demonstra que os egressos CAT mantêm, com mais frequência, algumas práticas sociais que apontam para um horizonte de mudança social, seja na participação de atos coletivos com esta finalidade explícita (como as manifestações políticas), seja pelo exercício de práticas artísticas, que estimulam o sujeito e sua comunidade a outro trato com as linguagens, por exemplo. Ateste-se, também, que o controle por gênero sustentou-se para “realização das tarefas domésticas”, um pequeno indício de uma divisão do trabalho doméstico mais flexível entre egressos CAT. Em todos esses casos, os resultados sugerem maior agência dos egressos CAT, o que é reforçado pela relação explicitada no enunciado entre as variáveis e o primeiro ciclo de escolarização (vide enunciado da questão no anexo).

Os resultados aferidos para a categoria “Orientação Ideológica”, decompostos por itens, demonstram similaridades na orientação ideológica entre os grupos Cat e Não-Cat (como pode ser visto na distribuição de frequências da tabela 7). Ao se considerar apenas os resultados de “Favoráveis” e “Contrários” em cada questão, percebe-se que ambos os grupos mantêm a mesma preferência – à exceção da opinião sobre IV, e, mesmo nesta, com baixos percentuais de diferença. Por outro lado, em 5 das 7 questões, a percentagem de egressos CAT que se vinculam ao polo conservador (vide construção do índice de orientação ideológica, página 13) é menor que os não CAT (as exceções são as questões IV e V, que tratam mais especificamente de pautas do debate de segurança pública). Sobre os dados dos “Sem Opinião”, estes são mais numerosos no grupo CAT para todos os casos, à exceção da questão VII. Conjuntamente, esses dados indicam que as majorias tendem a seguir o mesmo padrão de resposta em ambos os grupos; contudo, a percentagem de egressos CAT cujas opiniões se associam ao polo conservador tende a ser menor, sendo equilibrado por uma maior presença dos “Sem opinião”.

Uma última observação sobre a tabela acima diz respeito às respostas do grupo não-CAT referentes à diversidade de gênero (questões I e II). A distribuição de frequências demonstra que parte substancial dos egressos do grupo é contrária ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, mas favorável à adoção de crianças por casais homossexuais. A aparente incoerência entre as duas respostas, que pode intrigar o leitor, foi detectada durante a coleta pelos aplicadores do questionário, que esclareceram as questões e as repetiram quantas vezes necessário a fim de garantir a fidedignidade dos dados.

Tabela 7 - Cruzamento das variáveis que compõem a categoria orientação ideológica entre egressos CAT e Não CAT (em números percentuais)

| | CAT | | | TCAT | Não CAT | | | TNC |
|---|-------|-------|-------|------|---------|-------|-------|-----|
| | F | SO | C | | F | SO | C | |
| I) Casamento entre pessoas do mesmo sexo | 49.54 | 24.77 | 25.69 | 100 | 44.44 | 14.53 | 41.03 | 100 |
| II) Adoção de crianças por casais homossexuais | 56.31 | 18.45 | 25.24 | 100 | 66.34 | 7.92 | 25.74 | 100 |
| III) Descriminalização das drogas | 11.32 | 17.92 | 70.75 | 100 | 13.91 | 13.04 | 73.04 | 100 |
| IV) Pena de morte para certos tipos de crime | 46.67 | 15.24 | 38.1 | 100 | 41.88 | 14.53 | 43.59 | 100 |
| V) Maioridade penal aos 16 anos | 42.72 | 9.71 | 47.57 | 100 | 41.38 | 8.62 | 50 | 100 |
| VI) Fazer queimadas para plantar e renovar os pastos | 15.38 | 8.65 | 75.96 | 100 | 13.68 | 4.27 | 82.05 | 100 |
| VII) Reservas de vagas em concursos públicos e na universidade para os negros | 71.15 | 15.38 | 13.46 | 100 | 62.39 | 20.51 | 17.09 | 100 |

F- Favorável; SO – Sem Opinião; C- Contra; TCAT. Total Cat; TNC. Total não Cat

Fonte: Os autores.

Ainda a respeito da "Orientação Ideológica, a Tabela 8 dá destaque ao efeito do CAT sobre cada determinante da orientação ideológica dos egressos que compõem o índice, representado na segunda linha, e apresenta, também, os efeitos controlados pelas características individuais e familiares destes egressos – as colunas representam as mesmas questões da tabela anterior. É possível observar que não houve efeito estatisticamente significativo do CAT sobre nenhuma variável, e que a relativa homogeneidade intergrupos, verificada na distribuição de frequências, resulta em baixos efeitos: para valores que podem variar entre +1 e -1, o maior efeito (sem controle) foi 0,177. Ressalta-se apenas a variável de gênero masculino que teve efeito positivo e estatisticamente significativo sobre o item VII, que representa a opinião favorável às reservas de vagas para negros em concursos públicos e universidades.

Tabela 8 - Efeito do CAT na orientação ideológica dos egressos, por tipo.

| | I) | II) | III) | IV) | V) | VI) | VII) |
|-------------------|---------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| <i>Cat</i> | 0.177 (1.02) | -0.112 (-0.66) | -0.0608 (-0.42) | 0.144 (0.79) | 0.0293 (0.15) | 0.0885 (0.67) | 0.0954 (0.67) |
| <i>Idade</i> | -0.00369 (-0.27) | -0.00397 (-0.29) | -0.00337 (-0.30) | -0.0197 (-1.38) | -0.0147 (-0.99) | 0.00433 (0.42) | -0.0131 (-1.18) |
| <i>Genero</i> | -0.0434 (-0.25) | -0.208 (-1.20) | 0.143 (1.00) | -0.193 (-1.08) | -0.0633 (-0.34) | -0.0947 (-0.73) | 0.429** (3.06) |
| <i>Negro</i> | -0.350 (-1.90) | -0.319 (-1.77) | 0.0765 (0.50) | 0.207 (1.08) | 0.0810 (0.40) | -0.133 (-0.96) | -0.0868 (-0.58) |
| <i>Irmãos</i> | -0.0117 (-0.31) | -0.0489 (-1.34) | -0.0495 (-1.61) | -0.0175 (-0.45) | -0.000834 (-0.02) | 0.0466 (1.67) | 0.0194 (0.64) |
| <i>escol_pais</i> | -0.0840 (-1.80) | -0.0838 (-1.82) | -0.0112 (-0.29) | -0.0470 (-0.96) | -0.0722 (-1.41) | 0.00945 (0.27) | -0.0402 (-1.05) |
| <i>Renda</i> | 0.000148 (0.72) | 0.0000315 (0.16) | -0.000128 (-0.75) | 0.000436* (2.02) | 0.000326 (1.41) | -0.000210 (-1.33) | -0.000200 (-1.17) |
| <i>_cons</i> | 0.373 (1.06) | 1.058** (3.00) | -0.267 (-0.91) | 0.0465 (0.13) | 0.0366 (0.09) | 0.704* (2.59) | 0.793** (2.70) |
| <i>N</i> | 127 | 111 | 123 | 126 | 124 | 125 | 125 |

t statistics in parentheses. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Fonte: Os autores.

A categoria “Fixação no Território” foi aferida como medida simples, constituindo-se de uma única variável. Deste modo, diferentemente das medidas compostas (índices) não cabe decomposição por itens.

Considerações finais

No presente texto, examinamos os impactos de uma metodologia designada CAT – Conhecer, Analisar e Transformar, implementada no primeiro ciclo do ensino fundamental de escolas rurais em dois territórios da região semiárida da Bahia, ao longo de anos. Aferimos estes impactos da metodologia (também designada de Projeto CAT) no desenvolvimento de habilidades não associadas ao rendimento escolar, reunidas nas categorias “Ativismo Social”, “Importância da Escola” e “Orientação Ideológica”. Lançando mão do corpo teórico, incluindo as referências centrais do referido projeto, intencionávamos verificar o grau de resistência que o projeto impõe à tendência reprodutivista do sistema de ensino.

Os resultados positivos encontrados nas categorias “Ativismo Social” e “Importância da Escola” sugerem que: i) egressos CAT atribuem à escolarização um papel mais importante em seu processo formativo. Com maior frequência, egressos CAT identificam suas experiências

em sala de aula com o desenvolvimento de variadas práticas sociais, ou seja, dão sentido à prática pedagógica que ultrapassa a visão da escolarização como um processo apartado de suas vidas; ii) egressos CAT têm maior participação na vida comunitária, sobretudo em atividades extraescolares e religiosas. Em comparação com egressos não-CAT, eles têm maior predisposição a valer-se do tempo livre para atuação direta na vida pública. Nas outras duas categorias, no entanto, não há diferenças estatisticamente significativas entre os egressos CAT e não-CAT.

A análise conjunta desses resultados sugere que o CAT oferece resistência local à tendência de reprodução cultural do sistema de ensino. Contudo, é necessário situá-la e apontar seu grau de influência. Sabe-se que o sistema de ensino regular tende a oferecer uma posição passiva ao estudante e a focar sua atuação na transmissão de informação para memorização e, frente a estas tendências, o CAT interpõe-se ao formar sujeitos mais inclinados à participação comunitária e que relacionam suas experiências pedagógicas ao seu percurso fora do ambiente escolar. Por outro lado, a localização dos resultados positivos da categoria "Ativismo" nas variáveis "atividade escolar" e "atividade religiosa" sugerem prudência na interpretação dos resultados, pois são duas áreas de atuação vinculadas a instituições tradicionalmente de forte cunho reprodutivista. Este apelo à prudência é reforçado pela ausência de efeito significativo na categoria "Orientação Ideológica", cujas questões tocam pontos sensíveis do debate público (algumas explicitamente trabalhadas pelo projeto) e que, no entanto, apresentam tendências de respostas intergrupos muito similares.

Em outros termos, há evidências de que egressos CAT tendam a participar mais da vida comunitária, mas não encontramos indícios seguros de diferenças ideológicas significativas em relação ao meio – diferenças que, em tese, dariam contribuição importante na construção de outros sentidos comuns para a convivência no semiárido. Considere-se, porém, que se trata, sobretudo, de adolescentes (média de idade em torno de 16 anos) ainda em processo formativo.

Se os dados referentes à "Orientação Ideológica" são tímidos, o mesmo não ocorre com os que tratam da "Importância da Escola". Egressos CAT atribuem ao período de escolarização entre o 1º e 5º ano (o período de atuação do projeto, portanto) grande importância em seu processo de formação, diferente dos egressos não-CAT. Além disso, as contribuições do projeto, identificadas pelos egressos que têm diferenças estatisticamente significativas, compõem um leque diversificado de dimensões pedagógicas e campos de atuação, detalhados

anteriormente. Os egressos CAT estão mais presentes na vida comunitária, em campos mais diversos, e atribuem às experiências pedagógicas vividas anteriormente junto ao projeto CAT um papel importante para esta participação, que pode ser muito enriquecedora para sua formação presente. Manifestações por direitos e práticas artísticas coletivas, por exemplo, permitem ao egresso convívio mais intenso com diferenças e conflitos em um estágio de formação em que o relativo exclusivismo da família na socialização do sujeito começa a entrar em cheque.

Em suma, a ausência de efeito estatisticamente significativa na Orientação Ideológica dos egressos CAT não nos parece uma deficiência do projeto, tendo em vista o ciclo de escolarização em que atua: é apenas um ganho desejável, desde o início pouco provável e que, de fato, não se tem. Por outro lado, os ganhos em Ativismo e Importância da Escola encontrados nesta avaliação podem abrir ao egresso um campo de possibilidades e vivências que contribuam para uma formação mais liberal, do ponto de vista moral, e mais combativa, do ponto de vista político, justamente em um período privilegiado para experimentar tais experiências: a adolescência, quando os capitais extrafamiliares começam a se tornar mais acessíveis.

Referências

BONNEWITZ, Patrice. **Primeiras lições sobre a sociologia de Pierre Bourdieu**. Petrópolis: Vozes, 2003.

BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

BOURDIEU, Pierre. Espaço social e a gênese das "classes". In: **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, pp. 133-161.

_____. Espaço Social e poder simbólico. In: **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004, pp. 149-168.

_____. Os três estados do capital cultural. In: **Escritos de Educação**. (Org.) Maria Alice Nogueira e Afrânio Catani. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007, pp. 71-79.

DURKEIM, E. **Educação e Sociologia**. São Paulo: Melhoramentos, 1973. 91 p.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 42. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

LORDELO, J.A.C e DAZZANI, M.V. **Estudos com estudantes egressos**. Concepções e possibilidades metodológicas na avaliação de programas. Salvador: Edufba, 2012.

NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins; NOGUEIRA, Maria Alice. A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 78, p. 15-35, Abril de 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So101-73302002000200003&lng=en&nrm=iso>. acessado em 12 Maio de 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/So101-73302002000200003>.

ROSA, Dora Leal. A Escola e a Formação do Sujeito Moral: Possibilidades e Limites da Instituição Escolar. In: **Revista da FACED**, nº 05, 2001. Edufba, Salvador. pp 13-26.

TOSCANO, M. **Sociologia Educacional**. Petrópolis: São Paulo, 2001. 244 p.

Abstract

This article reports results obtained from a project developed in Bahia's semiarid rural school scope, outside the institution's walls. Freirean inspired methodology was grounded on social learning referenced in the student's reality. According to this methodology's principles, the student must acknowledge, analyze and transform (CAT Project) reality in which he or she lives. Knowledge's contextualization is crucial for the student to resignify knowledges and values, learn to live, read and intervene in his or her reality. This active subject would rise from teachers' continuous formation, contextualized courseware and adoption of pedagogical practices and democratic management. As another institutionalized product, the aim was to convince cities to separate resources from their local budgets to use that methodology in contextualized rural education. The analysis technique which produced this discussion was anchored in a statistical-econometric model of regression analysis in order to isolate the program's effect from data collection between experimental and control groups. Results showed that there were significant statistical differences between schools which adopted and didn't adopt the methodology. It is suggested that contextualized education might be justified by the results obtained from objective indicators beyond the school's walls, by a principle of the subject's right to understand his or her place and the relations established between him or herself and his/her several life dimensions: social, political, economic, environmental and cultural.

Keywords: rural education; contextualized education.

ENTREVISTA COM MARIA LUCIA FATTORELLI

Entrevistada:

Maria Lucia Fattorelli

Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida¹, uma entidade sem fins lucrativos, aberta à participação de todas as entidades e aos cidadãos preocupados com o agravamento dos problemas nacionais, dentre os quais o endividamento público exerce papel preponderante.

Criada em 2001, após o Plebiscito Popular da Dívida Externa, realizado no Brasil em setembro do ano 2000, conta com o trabalho voluntário, a colaboração, o apoio e a participação de grande número de cidadãos e entidades da sociedade civil.

Entrevistadores:

Ângela Borges

Co-editora do CADERNOS DO CEAS,
Dra. em Ciências Sociais /UCSal

Joaci Cunha

Co-editor do CADERNOS DO CEAS,
Dr. em História, CEAS/UCSal

Informações do artigo

Recebido em 01/12/2017

Aceito em 03/12/2017

Resumo

A partir da deposição da presidente eleita em 2014, Dilma Rousseff, o governo federal vem aplicando um programa radicalmente neoliberal, cuja gestão da economia está centrada no corte de gastos públicos não financeiros, justificado por uma crise fiscal que estaria associada, sobretudo, ao excesso de gastos com políticas sociais dos últimos governos, que teriam ultrapassado a capacidade de arrecadação da União. Neste sentido, um conjunto de reformas estruturais, que retiram direitos assegurados na Constituição de 1988, vem sendo impostas à população. As justificativas apresentadas para tais reformas têm sido largamente contestadas por economistas e políticos de oposição e a Auditoria Cidadã da Dívida tem se destacado neste debate, fundamentando seus argumentos com dados oficiais e estimativas neles baseadas sobre a composição dos gastos públicos e sobre os impactos da reforma da Constituição que congela os gastos não financeiros do governo federal durante 20 anos sobre as políticas sociais. Nesta entrevista, Maria Lucia Fattorelli responde a questões sobre a dívida pública brasileira e a sua gestão e alerta para as mudanças recentes voltadas para a securitização de créditos, as quais constituem um esquema financeiro com risco de aniquilamento das finanças públicas e comprometimento das futuras gerações.

Palavras-chave: Dívida pública; financeirização; ajuste fiscal.

CADERNOS DO CEAS: Juros e amortizações da dívida consumiram, em 2015, 42,4% do Orçamento Geral da União. Como se chegou a este grau de comprometimento do orçamento com despesas financeiras? Como e quando esta dívida foi formada e como ela tem evoluído?

Maria Lúcia Fattorelli: Esse grau de comprometimento de recursos não é de agora, mas vem se perpetuando ao longo de anos, desde o Plano Real, apesar de os sucessivos governos alegarem que a dívida se origina de um suposto excesso de gastos sociais (previdência, saúde, servidores públicos, etc.) e que seria necessário cortar gastos e direitos sociais para controlar o endividamento; na realidade, a dívida se origina, principalmente, da prática de juros abusivos, da ilegal incidência de juros sobre juros, da inconstitucional contabilização de juros como se fosse amortização, entre outros mecanismos que geram centenas de bilhões

¹ www.auditoriacidada.org.br/; www.facebook.com/auditoriacidada.pagina

de reais de “dívida pública”, sem contrapartida alguma, ao mesmo tempo em que transfere recursos ao sistema financeiro nacional e internacional.

De 1995 a 2015, a dívida interna explodiu de R\$ 86 bilhões para R\$ 4 trilhões, mesmo que tenha sido feito, no período, um superávit primário (diferença entre a arrecadação tributária e os gastos sociais) de cerca de R\$ 1 TRILHÃO. Portanto, não será cortando gastos sociais e fazendo reformas da previdência que se controlará o endividamento, pois a dívida cresce em função de uma dinâmica própria, impulsionada pelas maiores taxas de juros do mundo e por dívidas financeiras ilegítimas, que surgem a todo momento.

Cadernos: Quais são os principais atores envolvidos na gestão da dívida pública? Os parlamentares têm acesso às informações necessárias para o seu acompanhamento? Qual o grau de controle social dessa gestão?

Maria Lúcia Fattorelli: Os principais atores envolvidos são, principalmente, o Tesouro Nacional (que emite os títulos da dívida pública brasileira) e o Banco Central (que leiloa os títulos emitidos pelo Tesouro, define as taxas de juros “Selic” e realiza operações de política monetária que geram grande parte da dívida interna, tais como as Operações Compromissadas e os contratos de *Swap* cambial). Além destes, os grandes bancos e investidores influenciam diretamente no processo, pois, além de serem os privilegiados *dealers* autorizados pelo Banco Central a participar dos leilões de títulos, periodicamente são chamados a opinar sobre a taxa de juros e outras variáveis, que são consideradas pelo Banco Central na definição das taxas de juros.

Várias informações solicitadas por parlamentares não têm sido respondidas pelo governo, como pode ser verificado em recente resposta analisada pela Auditoria Cidadã da Dívida, disponível em: <https://goo.gl/r5MfyB>. O governo não divulga quem são os beneficiários dos juros da dívida pública, das operações compromissadas (que já alcançam R\$1,16 trilhão) ou dos contratos de swap cambial (considerados ilegais em representação feita por auditor do TCU nº 012.015/2003-0).

Cadernos: Então, todas as operações da dívida pública são consideradas sigilosas.

Por que esconder quem ganha com a dívida? Como é possível que o destinatário de recursos públicos não seja revelado?

Maria Lúcia Fattorelli: Isso fere, frontalmente, o princípio da transparência, que deve reger todas as operações governamentais. Os juros, que são os maiores responsáveis pela multiplicação dessa dívida, gerada de forma ilegal e ilegítima, não possuem justificativa técnica, jurídica, política nem econômica. É um escandaloso privilégio que paralisa o país. O Banco Central tem praticado, historicamente, as taxas de juros mais elevadas do planeta e alega a necessidade dessas altas taxas sob a justificativa de controlar a inflação, o que é uma grande mentira.

A inflação, no Brasil, tem sido determinada, principalmente, pelos preços administrados pelo próprio governo, como energia elétrica e combustíveis, e pela elevação nos preços de alimentos, devido a erros de política agrícola. Tais fatores não guardam qualquer relação com o aumento da taxa de juros que somente servem para fazer a dívida explodir, aumentar os pagamentos de juros e amortizações para o setor financeiro, além de amarrar os investimentos necessários ao desenvolvimento socioeconômico do país. A responsabilidade do Banco Central na condução dessa política monetária suicida é enorme.

O controle social é, ainda, extremamente reduzido, devido ao sigilo das operações, ao fato de o Banco Central utilizar tabelas em *excel* e não um sistema eletrônico confiável para divulgação e gerenciamento de dados da dívida, e, adicionalmente, devido ao surgimento de contínuos novos mecanismos camuflados que geram dívida pública, como a recente “engenharia financeira” da securitização de créditos que estamos denunciando. Vale a pena acessar o relatório que preparamos em apoio à CPI da PBH Ativos S/A, disponível em <https://goo.gl/DyTz8V>

A sociedade tem pago uma pesada conta que não lhe cabe. É urgente a realização da auditoria dessa chamada dívida pública, com a participação popular.

Cadernos: O que mudou com o governo Temer na gestão da dívida pública?

Maria Lúcia Fattorelli: Quando Temer assumiu o cargo de presidente interinamente, em maio de 2016, o estoque de títulos da dívida interna estava em R\$4,05 trilhões. Em outubro

de 2017, o referido estoque atingiu R\$4,95 trilhões, ou seja, em um ano e cinco meses, a dívida aumentou 900 bilhões de reais e, no período, além de os investimentos federais terem sido praticamente nulos, ocorreram privatizações significativas, cujo recurso destina-se, invariavelmente, para o pagamento da dívida pública.

A política econômica – regime de metas de inflação, corte de gastos sociais, privatizações, etc. - prosseguiu também sob o governo Temer, pois essa política é definida pelo FMI e tem sido obedecida pelos sucessivos governantes.

Temer inovou ao colocar o ajuste fiscal na Constituição Federal; algo inédito no mundo. Essa vergonhosa façanha foi alcançada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que estabelece teto rebaixado, por 20 anos, para o conjunto das despesas primárias (que correspondem a todos os gastos sociais e de manutenção da máquina pública), a fim de que sobreem ainda mais recursos para o pagamento das despesas financeiras com a dívida pública, que ficaram fora do teto e sem limite algum. A política monetária suicida praticada pelo Banco Central fabricou a crise financeira em que nos encontramos e empurrou o país para a recessão (ver o artigo “O Que provocou a crise atual?” disponível em <https://goo.gl/HdgD1q>).

Devido a essa recessão, tem ocorrido uma queda na taxa de juros ultimamente. No entanto, devido à inflação baixa, provocada pela inanição da economia brasileira, as taxas de juros reais estão, na realidade, apresentando grande crescimento. Ou seja, permanece o privilégio ao setor financeiro, enquanto os gastos e direitos sociais têm sido atacados fortemente nesse governo Temer.

Cadernos: Comparativamente a outros países, qual a posição do Brasil quanto ao grau de comprometimento do orçamento público com a dívida?

Maria Lúcia Fattorelli: O Brasil tem praticado, historicamente, a maior taxa de juros do mundo, o que contribui para que quase metade do orçamento federal seja destinada para o pagamento de juros e amortizações. Mesmo que muitos países também destinem parcelas significativas de seu orçamento para o pagamento da dívida, e também pratiquem as políticas recomendadas pelos emprestadores, não se tem notícia de algum país que destine tamanho percentual de seu orçamento para o pagamento da dívida.

Cadernos: Existe alguma diferença notável no perfil da dívida brasileira e/ou na sua forma de gestão?

Maria Lúcia Fattorelli: Temos analisado a dívida pública em distintos países, especialmente no Equador e Grécia. Identificamos diversas semelhanças, o que nos permitiu criar o termo “Sistema da Dívida”, a fim de diferenciar o endividamento público regular do endividamento gerado por mecanismos financeiros sem contrapartida alguma, em benefício direto a bancos.

A grande diferença, notável no caso brasileiro, é o patamar dos juros, que são as mais altas taxas do mundo, sem explicação plausível. Além disso, os mecanismos praticados no Brasil, para gerar dívida sem contrapartida, alcançam patamares escandalosos, especialmente as Operações Compromissadas e os contratos de *Swap* cambial, que têm gerado prejuízos de centenas de bilhões de reais.

As chamadas Operações Compromissadas ou “Operações de Mercado Aberto” correspondem, na prática, à remuneração de toda a sobra de caixa dos bancos - atualmente em R\$ 1,16 TRILHÃO - que deveria ser direcionada para empréstimos a pessoas e empresas a juros baixos mas é absorvida pelo Banco Central, que entrega títulos da dívida aos bancos e os remunera diariamente às taxas de juros mais elevadas do mundo. Outros países utilizam esses instrumentos de política monetária, mas não da forma praticada pelo Banco Central do Brasil, e em patamar tão absurdo.

Cadernos: Tem-se dito que as políticas recentes, relacionadas à dívida brasileira, são semelhantes às que foram adotadas na Grécia. A securitização da dívida de estados e municípios é uma delas? Em linhas gerais, em que consiste essa securitização?

Maria Lúcia Fattorelli: O modelo de securitização de créditos em expansão no Brasil constitui a materialização da financeirização em sua forma mais violenta, ilegal e inescrupulosa, atingindo diversos entes federados – União, Estados e Municípios - com risco de aniquilamento das finanças públicas e comprometimento das futuras gerações.

Enquanto empresas como Eletrobrás, Casa da Moeda e joias como CEMIG, CEDAE, entre outras centenas de empresas estatais são privatizadas, novas “empresas estatais não

dependentes” estão sendo criadas para operar esquema financeiro fraudulento, a exemplo da PBH Ativos S/A em Belo Horizonte e a CPSEC S/A em São Paulo.

Tais empresas servem de fachada para que o ente federado faça uma operação de crédito disfarçada, ilegal e extremamente onerosa, obtendo recursos no mercado financeiro graças à venda de derivativos financeiros com garantia pública - disfarçados de debêntures sênior – oferecidos ao mercado com esforços restritos, de tal forma que somente privilegiados é que têm acesso a esse negócio, sem o registro na Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e remuneração exorbitante.

A elevada remuneração oferecida pela empresa está sendo paga com recursos arrecadados de contribuintes, e que sequer chegarão ao orçamento público, pois, ainda na rede bancária, estão sendo desviados para uma “conta vinculada” à empresa estatal criada para operar o esquema e, desta, sequestrados em favor dos privilegiados que adquiriram os derivativos.

No caso de Belo Horizonte, onde a Câmara Municipal realiza uma CPI sobre a PBH Ativos S/A, foi constatado que a garantia pública concedida a essa empresa foi superior a 440% do valor recebido: o município recebeu R\$200 milhões e se comprometeu com garantias no valor de R\$ 880 milhões, acrescido de atualização monetária (IPCA), e ainda paga remuneração adicional mensal sobre esse montante.

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 milhões²; (2) o desvio dos recursos correspondentes aos créditos cedidos arrecadados na rede bancária³, e (3) o sequestro de cerca de 50% desses recursos⁴ em favor do banco BTG Pactual S/A⁵, conforme quadro

² Diferença entre o valor dos créditos arrecadados R\$ 531,45 milhões) e o valor repassado pela PBH ATIVOS S/A ao Município (R\$ 462,16 milhões).

³ Caso não tivesse sido implementada essa “engenharia financeira”, todo o valor arrecadado (R\$531,45 milhões) teria ingressado diretamente nos cofres públicos, mas foi desviado para Contas Vinculadas à PBH Ativos S/A.

⁴ Considerando que no valor de R\$ 462,16 milhões repassados pela PBH ATIVOS S/A ao Município está embutido o valor de R\$ 200 milhões referentes à operação de crédito correspondente à captação de recursos por meio da venda de debêntures sênior, constata-se que, do total de créditos tributários arrecadados no período (R\$ 531,45 milhões), apenas R\$ 262,16 milhões ingressaram nos cofres do Município de Belo Horizonte. A outra parte, no valor de R\$ 269,28 milhões, a maior parte (R\$ 259,96) é transferida para o Banco BTG Pactual, e o restante fica para a PBH Ativos S/A. Tais operações serão detalhadas em capítulos seguintes.

⁵ O BTG Pactual S/A, embora tenha sido o líder da operação de emissão de debêntures da PBH Ativos S/A, foi, também, o único comprador das mesmas.

comparativo das entradas e saídas de recursos na PBH ATIVOS S/A no período de abril/2014 a junho/2017, elaborado com base em dados recebidos pela CPI.

Tanto a operação de crédito como o seu pagamento são feitos de forma disfarçada pela emissão de debêntures sênior e subordinadas, que configuram uma forma de endividamento não autorizado, mascarados por esses derivativos financeiros. 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 tipo de negócio. Ainda assim, ele se alastra e o ministro Henrique Meirelles está buscando implementá-lo também em âmbito federal⁶.

Essa “engenharia financeira” fere toda a legislação de finanças públicas do país, portanto, é ilegal. Porém, projetos em andamento no Congresso Nacional visam dar segurança jurídica a esse crime (PLS 204/2016, que tramita no Senado, e os projetos PLP 181/2015 e PL 3337/2015 da Câmara dos Deputados).

Cadernos: Quais as consequências das políticas acima referidas para os cidadãos, para a economia brasileira e para a democracia?

Maria Lúcia Fattorelli: Além de absorver, anualmente, quase a metade do orçamento federal e boa parte dos orçamentos estaduais e municipais, a chamada dívida pública tem sido a justificativa para contínuas contrarreformas, como a da Previdência; privatizações, e outras medidas de ajuste fiscal, como o aumento da desvinculação das receitas da União (DRU) e dos entes federados (DREM) para 30%, e a Emenda Constitucional 95, que estabeleceu teto somente para as despesas primárias – por 20 anos! – para que sobrem mais recursos ainda para as despesas não primárias, que são justamente as despesas financeiras com a dívida.

Por tudo isso, a Auditoria Cidadã da Dívida insiste na reivindicação de uma completa auditoria dessa dívida, com a participação social, pois sequer sabemos para quem devemos, já que o nome dos detentores dos títulos da dívida pública brasileira é informação sigilosa!

⁶ <http://exame.abril.com.br/economia/meirelles-conversa-com-tcu-sobre-ideia-de-securitizacao-da-divida-ativa/>

Cadernos: O ex-ministro Joaquim Levy disse aos deputados, no governo Dilma, que as desonerações fiscais não ajudaram a gerar emprego e renda. Dilma também diz que se arrepende delas. Afinal, qual o sentido das desonerações fiscais? Em que medida uma reforma fiscal poderia ajudar o país a retomar o crescimento econômico com mais força e sustentabilidade?

Maria Lúcia Fattorelli: Teoricamente, desonerações fiscais são aplicadas para incentivar investimentos, ou seja, o Estado alivia a carga tributária e o setor beneficiado aplica aquele recurso em investimentos ou geração de empregos. No caso brasileiro, os setores beneficiados com a desoneração aumentaram seus lucros, distribuíram e/ou remeteram para o exterior com isenção e, ao contrário de gerar empregos, aumentaram o desemprego e aprofundaram a crise. Essa manobra foi mais um ingrediente para fabricar a crise e comprometer o financiamento da Seguridade Social, com o intuito de justificar a reforma da Previdência. Sob o ponto de vista social, a desoneração feita não tem o menor sentido, mas significou uma grande jogada do mercado.

O modelo tributário brasileiro é extremamente injusto e regressivo. A classe trabalhadora é pesadamente onerada com tributos sobre a renda do trabalho e sobre o consumo de todos os bens e serviços, inclusive os essenciais. Por outro lado, os muito ricos, que possuem capacidade contributiva, são aliviados por diversos privilégios tributários, como, por exemplo, a isenção de Imposto de Renda sobre os lucros distribuídos aos sócios, remessas ao exterior, isenção sobre os ganhos de estrangeiros com os altíssimos juros da dívida interna, entre vários outros absurdos, como, por exemplo, a falta de regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas, previsto na Constituição de 1988 mas nunca cobrado.

O equilíbrio do sistema tributário seria alcançado com a desoneração da classe trabalhadora e o aumento da incidência tributária sobre os lucros e ganhos financeiros excessivos, alcançando aqueles que possuem mais capacidade para contribuir para o financiamento do Estado.

Para induzir o crescimento econômico (com distribuição de renda), além de equilibrar a incidência tributária, outras políticas se fazem necessárias, como o aumento dos investimentos públicos em educação, saúde, transporte público, moradia, entre outros setores. Para isso, teremos que revogar a Emenda Constitucional 95/2016, pois esta impede o crescimento dos investimentos sociais, enquanto libera completamente os gastos com a questionável dívida pública. Caso contrário, não sairemos da vergonhosa posição de 79º. lugar no ranking do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) medido pela ONU.

A sociedade precisa acordar para o problema dessa chamada dívida que submete o nosso Brasil da abundância a esse inaceitável cenário de escassez.

Os Cadernos do CEAS agradecem a colaboração da Coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida, Maria Lúcia Fattorelli.

ABSTRACT

In light of the deposition of the elect president in 2014, Dilma Rousseff, the federal government has been applying a radically neoliberal program, of which the economic management is centered on the cut of the non financial budget cut, justified by a fiscal crisis that would be associated, especially to the excess of spending on social politics of the past government, that would have exceeded the capacity of the union collection. In this sense, a combination of structural reforms that withdraw insurance rights in the 1988 constitution, have been imposed on the population. The justifications presented for such reforms have been widely questioned by economists and opposition politicians, and the Citizen Audit of Debt has highlighted itself in this debate, basing its argument on official data and estimates within based on the composition of public spending and on the impacts of the constitution reforms that freezes the non financial spending of the federal government during the period of 20 years on social politics. In this interview, Maria Lucia Fatorelli answers the questions about the Brazilian public debt and its management and alerts for the recent changes on the procuring of credit, of which constitute a financial scheme with a risk of annihilation of public funds and compromise of future generations.

Keywords: Public debt; financialization; fiscal adjustment