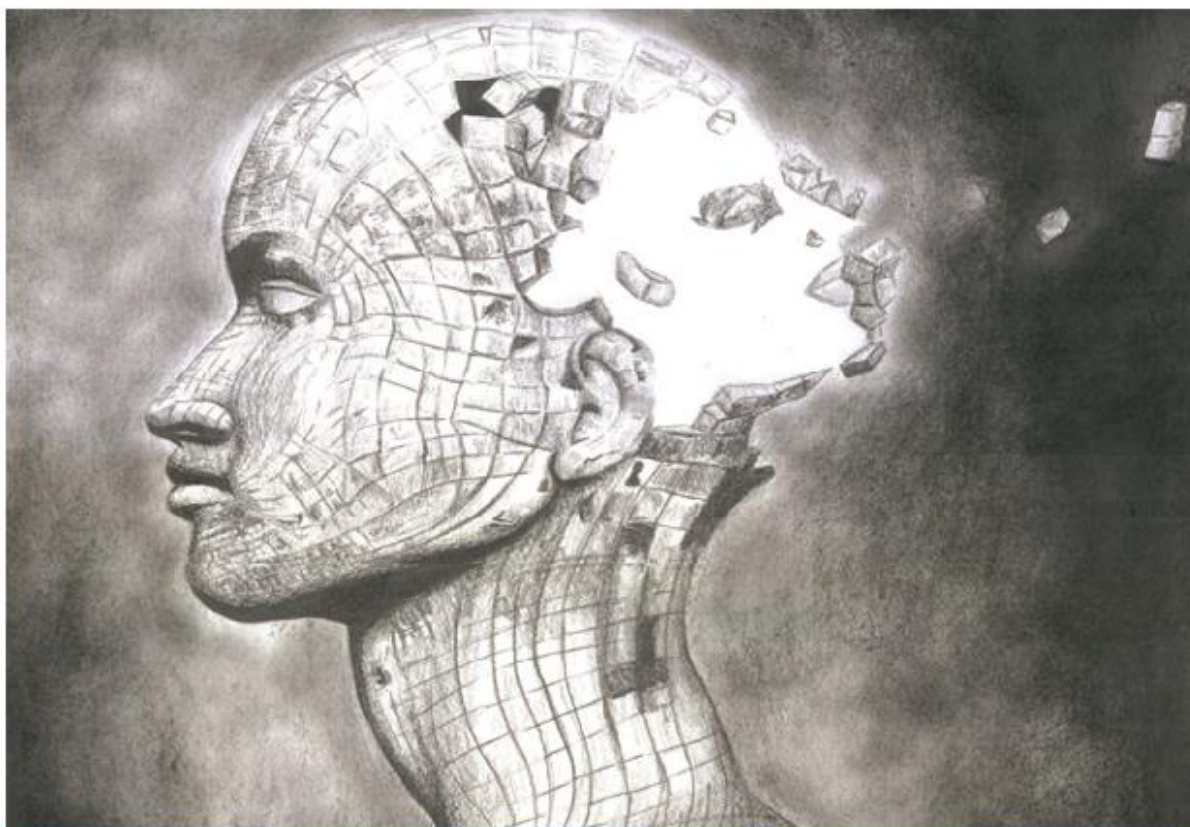




Plurais

Virtual

Universidade Estadual de Goiás
Câmpus de Ciências Sócio-Econômicas e Humanas de Anápolis



Revista
Plurais

ISSN 2238-3751

v. 5 n. 2

Jul/Dez 2015



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE GOIÁS



Expediente

Editores:

José Santana da Silva

Roseli Martins Tristão Maciel

Coordenadora de Projetos e Publicações da UEG:

Elisabete Tomomi Kowata

Designer Gráfico:

Arnaldo Salustiano de Moura

Consultora de arte:

Lígia Maria de Carvalho

Conselho editorial:

Ademir Luiz da Silva (UEG) – História

Adriana Carvalho Pinto Vieira (Unesc)

Carlos Rodrigues Brandão (UNICAMP) – Antropologia

Divina Aparecida Leonel Lunas Lima (UEG) – Economia

Dulce Portilho Maciel (UEG) – História

Eliézer Cardoso de Oliveira (UEG) – História

Giuliana Muniz Vila Verde (UEG) – Farmácia

Haroldo Reimer (UEG/PUC Goiás/CNPq) – Produtividade CNPq – Teologia

Horacio Gutiérrez (USP) – História

Ivoni Richter Reimer (PUC Goiás) – produtividade CNPq – Teologia

Janes Socorro da Luz (UEG) – Geografia

José Augusto Drummond (CDS/UnB) – Produtividade CNPq

José Luiz Andrade Franco (CDS/UnB) – Produtividade CNPq – História

José Santana da Silva (UEG) – História e Ciências Sociais



Plurais

Virtual

Universidade Estadual de Goiás
Câmpus de Ciências Sócio-Econômicas e Humanas de Anápolis

Luiz Henrique Dreher – UFJF – Pesquisador CNPq

Marcelo de Mello (UEG) – Geografia

Marcos Antônio de Menezes (UFG/Jataí) – História

Maria de Fátima Oliveira (UEG) – História

Milena d'Ayala Valva (UEG) – Arquitetura e Urbanismo

Nildo Viana (UFG) – Sociologia

Poliene Soares dos Santos Bicalho (UEG) – História

Rita de Cássia Ariza Cruz (USP)

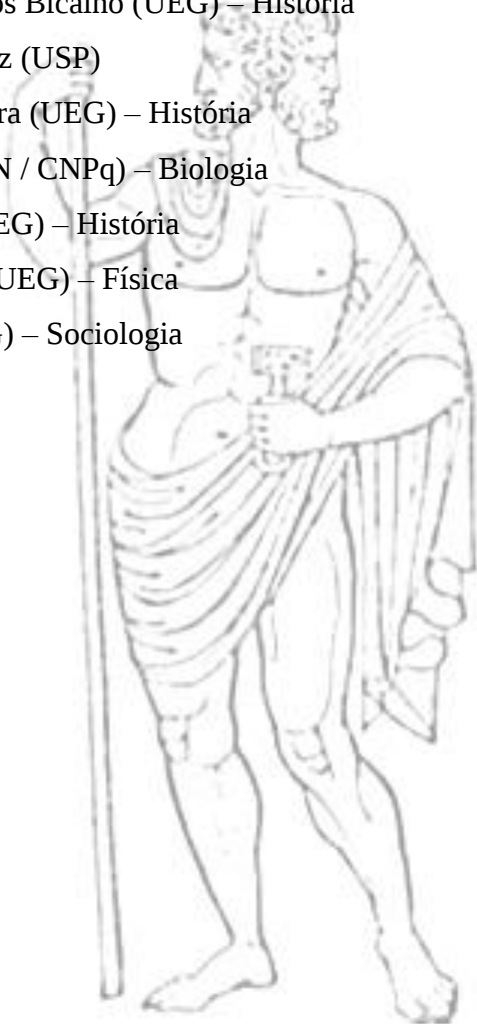
Robson Mendonça Pereira (UEG) – História

Ronaldo Angelini (UFRN / CNPq) – Biologia

Sandro Dutra e Silva (UEG) – História

Solemar Silva Oliveira (UEG) – Física

Veralúcia Pinheiro (UEG) – Sociologia





APRESENTAÇÃO

Mais uma vez, com grande atraso, apresentamos ao público outra edição da Plurais Virtual.

Respeitando o viés deste periódico esta edição contém artigos de temáticas variadas. Com o objetivo de tornar viável a busca por artigos de acordo com o interesse específico dos diferentes leitores apresentamos aqui, de forma sucinta, as ideias e conteúdos presentes em cada um deles.

O artigo de Renato Ribeiro Leite intitula-se, “Os gastos da educação e o controle externo exercido pelo Tribunal de contas dos municípios”, o qual descreve e analisa os julgamentos das contas de gestão do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) e dos fundos municipais de educação dos dez maiores e dez menores municípios goianos realizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

A partir da temática marxista o próximo artigo, entitulado Marx e a Burocracia, Nildo Viana faz uma reflexão sobre como a burocracia é tratada no conjunto do pensamento de Karl Marx, isto é, pela sua concepção materialista dialética e que está expressa em todas as obras deste autor.

Conflitos agrários e igreja em tempos de mudanças é o título do artigo do professor e pesquisador José Santana. Trata-se de uma análise sobre o processo que desencadeou a denominada “questão agrária” no Brasil, remetendo as suas origens, na década de 1950, quando teve início a expansão das relações capitalistas de produção e a intensificação dos conflitos entre proprietários e trabalhadores rurais. Ao abordar o envolvimento da igreja católica nesses conflitos o autor enfatiza a mudança na função de conciliação de classes, característica desta instituição.

O artigo de autoria da professora e pesquisadora Veralúcia Pinheiro e seu orientando de mestrado Ítalo Alessandro Lemes Silva considera que o fenômeno consumista de livros de

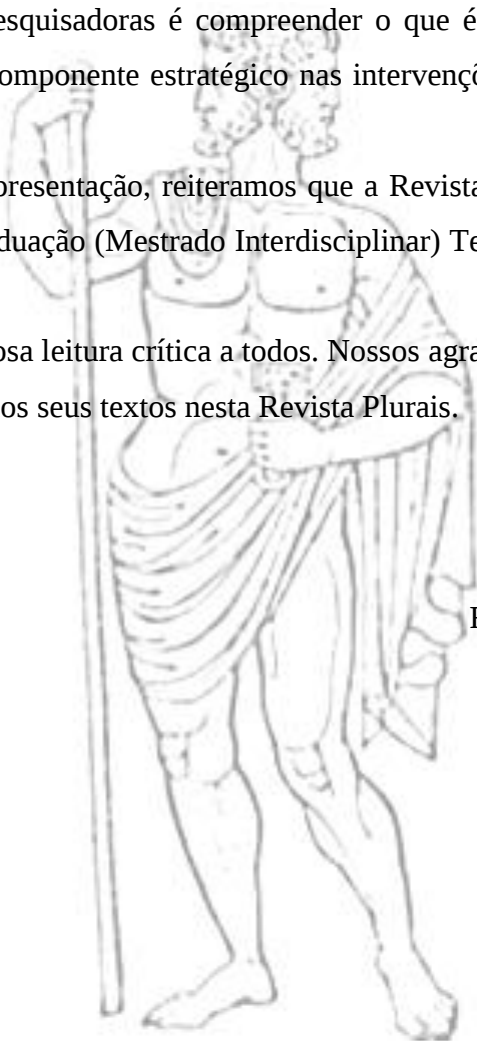


autoajuda e cujas ideologias contribuem para a alienação da consciência; os autores analisam os múltiplos fatores que desencadearam o crescimento desse mercado monopolista que visa exclusivamente o lucro em detrimento da qualidade de suas publicações.

A questão sobre o trabalho social e habitação é analisada por Janes Socorro da Luz e sua orientanda de pós-graduação Flávia de S. Santos, no artigo intitulado Trabalho social no programa minha casa minha vida no município de Anápolis: uma estratégia para além da obra física. O objetivo das pesquisadoras é compreender o que é o Trabalho Social e como ele transformou-se em um componente estratégico nas intervenções habitacionais e desafio para os municípios.

Ao encerrar esta apresentação, reiteramos que a Revista Plurais Virtual desvinculou-se do Programa de Pós-Graduação (Mestrado Interdisciplinar) Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER).

Uma boa e proveitosa leitura crítica a todos. Nossos agradecimentos aos autores que nos confiaram à publicação dos seus textos nesta Revista Plurais.



José Santana da Silva
Roseli Martins Tristão Maciel
(editores)



SUMÁRIO

Artigos

<i>Expediente</i>	2
<i>APRESENTAÇÃO</i>	4
OS GASTOS DA EDUCAÇÃO E O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS	7
<i>Renato Ribeiro Leite</i>	
MARX AND BUREAUCREACY	25
<i>Nildo Viana</i>	
CONFLITOS AGRÁRIOS E IGREJA EM TEMPO DE MUDANÇAS	54
<i>José Santana da Silva</i>	
LIVROS DE AUTOAJUDA: MARKETING E RELIGIÃO	80
<i>Veralúcia Pinheiro</i> <i>Ítalo Alessandro Lemes Silva</i>	
TRABALHO SOCIAL NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS: UMA ESTRATÉGIA PARA ALÉM DA OBRA FÍSICA	95
<i>Flávia de Sousa Santos</i> <i>Janes Socorro da Luz</i>	

Aviso: A responsabilidade pela revisão dos artigos, entrevistas, resenhas, traduções etc., publicadas na Revista Plurais Virtual são de responsabilidade compartilhada entre os autores creditados e a equipe editorial.



OS GASTOS DA EDUCAÇÃO E O CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

Renato Ribeiro Leite¹

Resumo

Este artigo tem como objetivo descrever e analisar os julgamentos das contas de gestão do Fundeb e dos fundos municipais de educação dos dez maiores e dez menores municípios goianos realizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM). A análise se fundamenta a partir dos acórdãos emitidos pelo TCM e de todos os recursos interpostos pelos gestores dos fundos contra as decisões proferidas pelo Tribunal. Após análise dos acórdãos foi possível constatar desvios dos recursos da educação para as outras finalidades que não a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Além dos desvios de recursos para outras finalidades, há indícios claros de casos de desvio de recursos financeiros para enriquecimento ilícito de gestores públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunal de Contas dos Municípios; Financiamento da Educação; Fundeb.

Introdução

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)² foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. As transferências financeiras provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal aos fundos são repassadas automaticamente para contas únicas dos governos subnacionais. Esses recursos, por força do artigo 70 da Lei 9.394/96 (LDB), só podem ser utilizados em ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

¹ Doutor em Políticas Públicas – Professor de Políticas Educacionais pela UFRRJ e professor da Universidade Estadual de Goiás (UEG) – leiterr@uol.com.br

² É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.



(MDE) da rede de educação básica pública. Em razão dessa legislação, os Tribunais de Contas da União, dos Estados e municípios, devem julgar as contas específicas desses fundos.

Este artigo tem como objetivo descrever e analisar os julgamentos das contas de gestão do Fundeb e dos fundos municipais de educação dos dez maiores e dos dez menores municípios goianos, realizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM). A análise se fundamenta a partir dos acórdãos emitidos pelo TCM e de todos os recursos interpostos pelos gestores dos fundos contra as decisões proferidas pelo Tribunal.

A título de roteiro, o texto está dividido em quatro tópicos. No primeiro, são descritos, brevemente, a história, as atribuições e a atuação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM). Em segundo lugar, destaca-se a metodologia utilizada para análise dos acórdãos do Tribunal. Em seguida, são apontadas as principais irregularidades cometidas pelos gestores dos fundos segundo o julgamento do TCM. E, por último, faço algumas considerações sobre a forma e a eficácia da atuação do Tribunal na fiscalização dos recursos financeiros vinculados aos fundos educacionais.

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM): história, atribuição e atuação

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM) foi criado em 1977 sob a denominação de Conselho de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (CCM). Com a promulgação da Constituição Estadual, em 1989, o CCM passou a denominar-se Tribunal de Contas dos Municípios³. O órgão integra a estrutura organizacional do Estado e tem como atribuição especial exercer a fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial e operacional dos municípios, com jurisdição no Estado de Goiás, e demais entidades da administração direta, indireta e fundacional, em consonância com o art. 31 § 1º da C.F., que

³ O TCM é composto por sete conselheiros titulares, quatro são escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo governador do Estado. A maioria dos conselheiros do Tribunal foram políticos com mandatos eletivos.



preconiza como principal atribuição auxiliar as Câmaras Municipais no controle externo da fiscalização da administração municipal.

A Constituição Federal, no artigo 31, atribui ao Tribunal de Contas dos Municípios dos Estados o papel de auxiliar as Câmaras Municipais no controle externo da fiscalização da administração municipal. Assim, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás tem a incumbência de fiscalizar os 246 municípios goianos (Prefeituras e Câmaras Municipais), Empresas Públicas, Fundações, Autarquias, Fundos, Institutos de Previdência, Fundos Municipais de Saúde, Fundos Municipais de Assistência Social, Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Fundos Municipais de Habitação de Interesse Social, Fundos Municipais de Educação e Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.

A Lei Orgânica nº 15.958/2007 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM) estabelece 26 competências atribuídas ao TCM, entre as quais se destacam:

- Apreciar e emitir parecer prévio nas contas anuais de governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo municipal;
- Exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das prefeituras e câmaras municipais e demais entidades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal;
- Julgar as contas;
- Dos gestores e administradores, inclusive as do Presidente ou Mesas da Câmara Municipal e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das administrações direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal;
- De qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais os municípios respondam ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária;



- Daqueles que derem causa a perda, dano, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao Erário Municipal ou a seu patrimônio;
- Aplicar aos responsáveis pela prática de ilegalidade de despesas, irregularidades de contas, atraso na prestação de contas, as sanções previstas nesta lei, que estabelecerá, entre outras cominações, imputação de multa, inclusive proporcional ao dano causado ao erário.



Entre as competências enunciadas acima, provavelmente uma das mais importantes é a emissão de parecer prévio sobre as contas globais do chefe do executivo (contas de governo) as quais, posteriormente, são submetidas ao julgamento perante as câmaras de vereadores. De acordo com Ferraz (2001), o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas não tem o caráter somente de cunho administrativo; tem também a função de preparação do julgamento que será concretizado pelos legisladores.

O parecer prévio do Tribunal de Contas, além de obrigatório, é quase vinculante, principalmente se emitido a propósito das contas dos prefeitos municipais, quando somente deixam de prevalecer por manifestação contrária de 2/3 dos membros da Câmara Municipal – quórum superior ao da reforma da Constituição que é de 3/5 – para que o ato do Tribunal de Contas não prevaleça.

Aos Legislativos, no momento de finalizar o processo de julgamento das contas globais do Executivo, não é dado simplesmente ignorar o parecer prévio omitindo-se de julgá-lo ou desprezar seu conteúdo sem expressar, motivada e tecnicamente, as razões pelas quais o fazem. Em qualquer destas duas hipóteses a conduta do Parlamento será ilícita.

Na prática, não se deve olvidar que os Parlamentos são órgãos políticos por excelência, que não raro se apegam às paixões partidárias para apreciar os fatos colocados a seu crivo. É a partir desta constatação que emerge a importância do Tribunal de Contas, ao emitir seu parecer sobre as contas do chefe do executivo, objetivando, com a isenção e a imparcialidade típicos destes órgãos colegiados, dar ao indivíduo (prestador) e à sociedade a garantia da escorreita interpretação da Constituição e da Lei (FERRAZ, 2001, p. 7).



Segundo a Lei 15.958/2007, ao TCM compete apreciar as contas de governo, prestadas, anualmente, pelo prefeito municipal, emitindo parecer prévio, no prazo de 60 dias, a contar do seu recebimento. O parecer prévio pode aprovar, aprovar com ressalva ou rejeitar as contas de governo.

Outra importante competência do Tribunal de Contas é o julgamento das contas dos gestores e administradores responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das administrações direta e indireta. Também estão incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público municipal.

As contas de gestão serão consideradas pelo TCM: a) regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos do responsável; b) regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedades ou qualquer outra falta de natureza formal, ou ainda a prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao Erário; ou c) irregulares, quando comprovadas quaisquer das seguintes ocorrências: omissão no dever de prestar contas, observado o disposto no art. 17 da Lei orgânica do TCM⁴; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico; infração a ato regulamentar, em especial, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; injustificado dano ao Erário, decorrente de ato ilegítimo ou antieconômico; desfalque e desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Metodologia do estudo

Neste artigo nos interessa, em particular, o julgamento das contas de gestão do Fundeb, e, quando existir, as contas do fundo municipal da educação. Serão descritos e analisados os

⁴O artigo 17 trata da omissão no dever de prestar contas da aplicação dos recursos do município o Tribunal instaurará o procedimento de tomada de contas especial, que deverá conter os elementos e prazos especificados no Regimento Interno, sem prejuízo de outras peças que permitam ajuizamento acerca da responsabilidade ou não pelo dano verificado.



Acórdãos⁵ emitidos pelo TCM a respeito das contas dos dez maiores e dez menores municípios goianos em matrícula pública municipal no período que compreende os anos de 2007 a 2011⁶. Também serão analisados todos os recursos interpostos pelos gestores dos fundos contra as decisões proferidas pelo Tribunal⁷.

Para análise dos procedimentos adotados pelo TCM para julgar as contas de gestão do Fundeb e dos fundos municipais de educação foram lidos os acórdãos emitidos pelo Tribunal. O acesso aos acórdãos foi feito junto ao sítio do TCM, em página específica de consulta de processos, em dezembro de 2013. Ao todo foram lidos 168 acórdãos. Além dos acórdãos com julgamento das contas de gestão do Fundeb, foram consultados e lidos os outros acórdãos resultantes dos pedidos de recursos e revisão por parte de gestores dos Fundeb e dos fundos municipais de educação.

Tabela 1: Julgamento das contas de gestão do Fundeb e do Fundo Municipal da Educação dos dez maiores municípios em matrícula na educação pública municipal (2007-2011), realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás.

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Goiânia	Regulares com ressalva	Irregulares	Irregulares	Regulares com multa	Regulares com ressalvas
Anápolis	Irregulares/ Irregulares	Regulares com ressalvas/ Irregulares	Irregulares/ Regulares com ressalvas	Regulares com ressalvas/ Irregulares	Regulares/ Regulares com ressalvas
Ap. de Goiânia	Irregulares	Irregulares	Irregulares	Irregulares	Regulares com

⁵Os acórdãos são as decisões proferidas pelos colegiados dos Tribunais. O acórdão é um documento escrito, composto pelo relatório e pelos votos de todos os Conselheiros que tenham participado do julgamento.

⁶ A escolha dos municípios analisados foi feita em função da própria dinâmica de repartição dos recursos financeiros do Fundeb. Optou-se pelos dois extremos porque os impactos nas finanças desses municípios são consideráveis. Enquanto os municípios maiores tiveram impacto positivo, por meio de recebimento de recursos novos para aplicarem em educação, os municípios menores tiveram perdas financeiras.

⁷ Os Acórdãos e os recursos foram acessados junto ao sítio do TCM. Disponível em: <<http://www.tcm.go.gov.br/portal/xhtml/servico/processo.jsf>>. Acesso em: 29 jul. 2013.



					ressalvas e com multas
Luziânia	Regulares	Irregulares/Regulares com ressalvas.	Irregulares	Regulares	Irregulares
Águas Lindas	Irregulares	Irregulares	Irregulares	Irregulares	Irregulares
Rio Verde	Regulares	Regulares	Irregulares	Regulares com ressalvas	Irregulares com multa
Valparaíso	Regulares	Irregulares	Irregulares com multa	Regulares	As contas de gestão não foram julgadas
Planaltina	Irregulares	Irregulares	Irregulares	Irregulares/ Irregulares	Irregulares/ Irregulares
Senador Canedo	Regulares	Regulares com ressalva	Irregulares com multas e débito	Irregulares com multas	Regulares com ressalva e multas
Formosa	Irregulares	Irregulares	Irregulares	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalvas

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base nos dados do TCM/GO

No período de 2007 a 2011, o TCM julgou 101 contas de gestão do Fundeb, sete contas de gestão dos Fundos Municipais de Educação e cinco contas de gestão conjuntas do Fundeb e do Fundo Municipal. Destas, o TCM julgou 44,6% como irregulares, 37,6% como regulares com ressalvas e somente 17,8% das contas foram julgadas regulares. A maioria das contas de gestão julgadas irregulares foi revisada pelo Tribunal em razão dos recursos interpostos pelos gestores. Segue abaixo a descrição e análise das contas de gestão do Fundeb – e, quando houver, do Fundo Municipal de Educação – dos dez maiores e dez menores municípios goianos.



Tabela 2: Julgamento das contas gestão do Fundeb realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios menores em matrícula pública municipal no período de 2007 a 2011⁸

Município	2007	2008	2009	2010	2011
Aloândia	Não foram julgadas	Não foram julgadas	Irregulares com débito e multas	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalvas
Anhanguer a	Irregulares	Irregulares	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalvas e multas
Cachoeira de Goiás	Irregulares	Irregulares	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalvas
Guarinos	Irregulares	Irregulares com multa	Irregulares com multa	Regulares com ressalvas	Regulares com multas
Ivolândia	Regulares	Regulares	Regulares	Regulares	Regulares com ressalvas
Marzagão	Regulares com ressalva	Regulares com ressalva	Regulares com ressalva	Regulares com ressalva	Regulares com ressalvas
Moiporá	Regulares	Irregulares ⁹	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalva	Regulares com ressalvas
Nova Aurora	O município não administrou recursos do Fundeb	Regulares	Regulares	Regulares	Regulares com ressalvas
Palmelo	Não consta no TCM	Regulares	Regulares com	Irregulares com	Regulares

⁸ Os recursos financeiros provenientes do Fundeb representam percentual baixo em relação ao total de recursos gastos com a educação municipal.

⁹ As contas de gestão foram julgadas irregulares porque o gestor do Fundeb não anexou a certidão do CACS, atestando a regularidades das contas, ao processo de prestação de contas.



	julgamento das contas de gestão do Fundeb		ressalvas	multas ¹⁰	
Professor Jamil	Não consta no TCM julgamento das contas de gestão do Fundeb	Não consta no TCM julgamento das contas de gestão do Fundeb	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalvas	Regulares com ressalva

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TCM/GO

As principais irregularidades praticadas pelos Gestores dos Fundos da educação

Ao longo dos anos de 2007 a 2011 o TCM julgou 101 contas de gestão do Fundeb e dos fundos municipais de educação dos 20 municípios analisados. Julgou também os embargos de declaração, recursos ordinários e recursos de revisão interpostos pelos gestores. Após todos esses julgamentos, foram apuradas 231 irregularidades cometidas pelos gestores dos fundos. As irregularidades que tiveram as maiores incidências foram: a) pagamentos de contribuição previdenciária patronal junto (RPPS e RPPG) abaixo do percentual exigido por lei; b) contratos ilegais celebrados com empresas; c) pagamento de despesas que não são consideradas MDE; d) falta de documentos do CACS (certidão, cópia da lei de criação), dentre outras (Cf. Quadro 1).

¹⁰ No Acórdão nº 02568/12 consta que a gestora do fundo praticou uma irregularidade, a mesma não comprovou o pagamento do percentual mínimo (22%), fixado em lei federal, à previdência social. A gestora também recebeu multa no valor de R\$ 3.200,00. A gestora do Fundeb ainda pode recorrer da decisão do Tribunal.



Quadro 1: Principais irregularidades praticadas pelos gestores do Fundeb e fundos municipais de educação dos dez maiores e dez menores municípios em matrícula na educação básica pública municipal, nas prestações de contas de gestão do período de 2007 a 2011

Principais irregularidades	Quantidade
Contratos ilegais com empresas	15
Contratos sem registro junto ao Tribunal	09
Contrato de admissão de pessoal	02
Documentação incompleta na prestação de contas	07
Pagamento de despesas que não são consideradas MDE	18
Falta de documentos do CACS (certidão, cópia da lei de criação)	15
Pagamento da contribuição previdenciária patronal (RPPS e RPPG) abaixo do percentual exigido por lei	36
Erros de classificação e codificação das despesas	12
Não separação da folha de pagamento de funcionários e professores	07
Aplicação mínima de 60% dos recursos do Fundeb no pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício	11
Pagamento de funcionários com 60% dos recursos do Fundeb	03
Saída de recursos dos fundos sem a devida comprovação	08
Recolhimento parcial de valores consignados dos servidores na folha de pagamento resultando em diferença de valores	07
Divergências entre o balancete físico e o do sistema do Tribunal	13
Falhas na execução orçamentária	02
Créditos estranhos na conta do Fundeb	04
Problemas nos restos a pagar	07
Outras irregularidades	55
Total	231

Fonte: Quadro elaborado pelo autor com base nos dados do TCM/GO



Das 43 contas de gestão julgadas irregulares pelo TCM, a maioria dos gestores teve como sanção principal a imputação de multas¹¹. A outra sanção imediata para o gestor é a possibilidade de perda do direito político de disputar eleição para cargo eletivo¹². Irregularidades como não aplicação do percentual mínimo (60%) do Fundeb para o pagamento dos salários dos professores, falta de documentos do CACS, dentre outras, não terão consequências maiores para os gestores, pois, no geral, terão de recolher aos caixas do TCM, em alguns casos, os valores das multas aplicadas. A maior multa aplicada aos gestores dos fundos, no período em análise, foi de R\$ 10.000,00 e a menor no valor de R\$ 100,00. Os gestores do Fundeb e dos fundos municipais da educação dos vinte municípios analisados receberam, ao longo desses cinco anos, 60 multas do Tribunal, alcançando a soma de R\$ 88.700,00. Além das multas, os gestores podem se tornar inelegível, por oito anos.

As contas de gestão consideradas irregulares com imputação de débito¹³ aos gestores podem ter sanções mais robustas. Nesses casos, os administradores podem ter que devolver os recursos financeiros aos cofres públicos. As construções modais “podem ter sanções” e “podem ter que devolver”, indicando apenas uma possibilidade, são usadas aqui porque os processos para restituição do débito ao erário são complexos, demorados; em boa parte das ações, a restituição do débito ao tesouro não acontece.

Em sua tese de doutorado, Machado (2012) investigou atuação e do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul no acompanhamento dos gastos vinculadas à educação. A autora menciona a dificuldade do cumprimento das sanções impostas pelos Tribunais.

O cumprimento da maioria das sanções imputadas, isto é, a aplicação de multas e débitos, é uma incógnita, pois não há dados sobre o montante de recursos que retornaram aos cofres públicos dos municípios. Isso ocorre devido aos recursos encaminhados na justiça

¹¹No regimento interno do TCM estão previstas 23 condutas indevidas em que os gestores podem receber multas.

¹² O TCM deve entregar à Justiça Eleitoral relação dos responsáveis que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do Tribunal. Essa relação vai embasar a decisão da Justiça sobre a inelegibilidade ou não de cada gestor.

¹³ No artigo 235 do regimento interno do TCM prevê que: sempre que nos processos em tramitação no Tribunal for constatada situação geradora de dano ao erário municipal, imputável a qualquer agente público, deverá ser adotado o procedimento de abertura de vista para que o responsável promova o recolhimento atualizado do débito ou apresente a sua defesa prévia.



comum pelos gestores e, mesmo quando isso não ocorre muitos municípios não se empenham em buscar o pagamento dos valores inscritos na dívida ativa, mesmo que isso represente ao atual gestor o risco de ter as próprias contas não aprovadas. A única sanção que pode ser mais bem acompanhada é aquela relativa à inelegibilidade e que fica ao encargo do TRE assegurar o seu cumprimento, ainda assim fica sujeito aos recursos impetrados na justiça (MACHADO, 2012, p. 163-164).

Os processos para restituição de débito passam por verdadeira *via-crúcis*. Primeiramente, o TCM deve analisar todos os recursos interpostos pelos gestores. Normalmente leva alguns anos. Em seguida, o julgamento feito pelo TCM terá que ser validado ou não pela Câmara de Vereadores, que deverá encaminhar sua deliberação ao Ministério Público e à Administração Municipal. Em terceiro lugar, cabe ao Ministério Público e à Administração Municipal entrar com ação junto ao Tribunal de Justiça para receber o débito imputado ao gestor. Por último, esse processo percorrerá, na justiça, um longo trâmite até que tenha uma decisão final. Caso a decisão, na justiça, não seja favorável, os gestores têm o direito de recorrer às instâncias superiores, até que o processo chegue ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) para uma decisão final. Machado (2012) também evidencia a pouca eficácia desses procedimentos para restituição dos recursos desviados dos cofres públicos.

Todo esse aparato de procedimentos compostos por documentos, sistemas, auditorias e denúncias ainda são insuficientes para garantir que os atos praticados pelos executivos estejam revestidos de total regularidade e conformidade com a norma, pois ainda é muito frágil a fiscalização da aplicação dos recursos públicos no Brasil, especialmente no que tange ao acompanhamento do cumprimento de sanções aplicadas. A confiabilidade nas informações fornecidas também é prejudicada pelo preenchimento, nem sempre adequado e completo, por parte dos responsáveis nos municípios, de formulários e outros documentos; muitas vezes, por falta de entendimento de determinado sistema, os dados e informações não são registrados correta e completamente (MACHADO, 2012, p. 162).

Em 12 contas de gestão do Fundeb e de fundos municipais de educação dos vinte municípios analisados, foram imputados débitos aos gestores no valor total de R\$



16.248.905,29. Dessas 12 contas, o município de Planaltina teve quatro atribuições de débito, chegando ao valor de R\$ 2.262.599,92. O gestor do Fundeb/FUMMDE e a Secretária de Educação da capital do Estado receberam do TCM, respectivamente, imputação de débitos no valor de R\$ 960.140,62 e R\$ 371.188,46, por irregularidades cometidas na gestão do ano de 2009.

Para entender o quanto é complexo, moroso e tortuoso o processo de devolução dos recursos ao erário, vejamos o caso da gestão do Fundeb/FUMMDE do exercício de 2009 do município de Goiânia. As contas foram julgadas irregulares com imputação de débito somente em fevereiro de 2012, dois anos após a prestação de contas. A Secretária de Educação e o gestor dos fundos entraram com recurso ordinário em abril de 2012. Até o momento o TCM não julgou esse recurso. Caso o Tribunal mantenha a decisão, os recorrentes poderão interpor recurso de revisão em até dois anos da decisão do TCM. Mesmo se todos os recursos interpostos não tiverem êxito, os gestores terão ainda muito tempo para recorrer da decisão do TCM na justiça comum.

Conclusão

Dos julgamentos de contas de gestão do Fundeb feitos pelo TCM o pagamento de despesas que não são consideradas MDE aparece como a segunda maior irregularidade cometida pelos gestores dos fundos da educação. As maiores incidências de irregularidades cometidas pelos gestores dos fundos da educação foram os pagamentos da contribuição previdenciária patronal (RPPS e RPPG) abaixo do percentual exigido por lei. Essa irregularidade praticada pelos gestores é extremamente grave, pois compromete as aposentadorias dos servidores da educação, principalmente daqueles profissionais que irão aposentar pelos fundos previdenciários municipais.

A análise dos julgamentos de contas do TCM nos permite constatar indícios fortes de desvio dos recursos financeiros para enriquecimento ilícito de gestores públicos. Em 12 contas de gestão do Fundeb e do fundo municipal, o TCM imputou débitos aos gestores. Ao todo foram detectados pelo TCM mais de R\$ 16 milhões desviados das contas da educação.



Esses desvios, geralmente, acontecem por meio de contratos de prestação de serviços ou compra de materiais de consumo. O município de Águas Lindas, por exemplo, gastou percentual elevadíssimo com compras de materiais de limpeza e higienização. Essas aquisições foram julgadas pelo TCM como irregulares e o gestor deveria devolver os recursos desviados ao Fundeb.

O TCM somente julga as contas de gestão do Fundeb e do fundo municipal de educação quando existe. Apenas três dos vinte municípios investigados (Goiânia, Anápolis e Planaltina) possuíam o fundo municipal. As despesas da educação que não estão enquadradas nos fundos são analisadas pelo tribunal no conjunto das despesas do executivo.

Tanto o Fundeb como os fundos municipais são de responsabilidade dos secretários da educação. Isso não quer dizer que esses fundos são geridos pelos próprios secretários. Nos municípios, principalmente nos menores, é comum a prática dos gestores somente assinarem os cheques referentes aos recursos do Fundeb, mas toda a gestão dos recursos é realizada pelo secretário da fazenda. Os demais recursos financeiros da educação não oriundos do Fundeb são geridos também, quase sempre, pelos secretários de finanças.

Essa forma de gestão dos recursos da educação na maioria dos municípios, mesmo contrariando a legislação educacional¹⁴, retira a possibilidade das secretarias de educação exercerem a autonomia necessária para decidir a melhor forma de aplicar o dinheiro da educação.

Seria necessária a alteração do parágrafo § 5º do Art. 69 da LDB/96. Em vez do repasse dos recursos da educação para o órgão responsável, deveriam ser constituídos fundos municipais e estaduais da educação. Esses fundos receberiam todos os recursos financeiros vinculados a MDE (Fundeb, recursos próprios, salário educação, convênios). A gestão dos fundos poderia ser feita por colegiado formado por cinco pessoas: secretário de educação,

¹⁴ O parágrafo § 5º do Art. 69 da LDB/96 estabelece que os recursos vinculados a MDE devem sair do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios e repassados imediatamente ao órgão responsável pela educação.



conselheiros do Fundeb e do Conselho Municipal da Educação, um representante dos professores e um componente escolhido pelo Ministério Público.

A criação dos fundos da educação facilitaria o julgamento de contas de gestão pelo TCM. No modelo atual, o tribunal somente analisa e julga as contas de gestão do Fundeb e dos fundos municipais da educação instituídos em algumas localidades. Com a criação obrigatória dos fundos, todas as contas seriam necessariamente julgadas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. LEI N. 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996. ESTABELECE AS DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. BRASÍLIA: 1996.

_____. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 53, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006. DÁ NOVA REDAÇÃO AOS ART. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 E 212 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO ART. 60 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, DF, 20 DEZ. 2006.

_____. LEI N. 11.494, DE 20 DE JUNHO DE 2007. REGULAMENTA O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, BRASÍLIA, DF, 21 JUN. 2007.

FERRAZ, LUCIANO. DUEPROCESSOFLAW E PARECER PRÉVIO DAS CORTES DE CONTAS. *DIÁLOGO JURÍDICO*, SALVADOR, V. 1, N. 9, DEZ. 2001.

GOIÁS. TCM. LEI 15.958, DE 15 DE JANEIRO DE 2007. DISPÕE SOBRE A LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. GOIÂNIA, 2007.

_____. ACÓRDÃO N.º 11.378/2012. RELATOR: CONSELHEIRO VIRMONDES CRUVINEL. PROCESSO N.º 03955/08. GOIÂNIA, 17/10/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 04272/2011. RELATOR: CONSELHEIRO SUBST. FRANCISCO JOSÉ RAMOS. PROCESSO N.º 03955/08. GOIÂNIA, 19/05/2011.

_____. ACÓRDÃO N.º 06362/2013. RELATOR: CONSELHEIRO NILO RESENDE. PROCESSO N.º 02562/09. GOIÂNIA, 14/08/2013.

_____. ACÓRDÃO N.º 01648/2011. RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO MONTEIRO. PROCESSO N.º 02562/09. GOIÂNIA, 17/03/2011.



_____. ACÓRDÃO N.º 01386/2012. RELATOR: CONSELHEIRO PAULO ERNANI M. ORTEGAL. PROCESSO N.º 05176/10. GOIÂNIA, 28/02/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 08253/2012. RELATOR: CONSELHEIRO PAULO ERNANI M. ORTEGAL. PROCESSO N.º 04591/11. GOIÂNIA, 14/08/2012..

_____. ACÓRDÃO N.º 11366/2012. RELATOR: CONSELHEIRO HONOR CRUVINEL DE OLIVEIRA. PROCESSO N.º 04591/11. GOIÂNIA, 17/10/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 13304/2012. RELATOR: CONSELHEIRO PAULO ERNANI M. ORTEGAL. PROCESSO N.º 05157/12. GOIÂNIA, 04/12/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 04709/2012. RELATOR: CONSELHEIRO JOSSIVANI DE OLIVEIRA. PROCESSO N.º 03405/2010. GOIÂNIA, 10/05/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 05441/2012. RELATOR: CONSELHEIRO SUBST. SOUSA LEMOS. PROCESSO N.º 03988/2011. GOIÂNIA, 31/05/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 00664/2013. RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO JOSÉ RAMOS. PROCESSO N.º 04051/12. GOIÂNIA, 07/02/2013.

_____. ACÓRDÃO N.º 00530/2009. RELATOR: CONSELHEIRO JOSSIVANI DE OLIVEIRA. PROCESSO N.º 02716/08. GOIÂNIA, 12/03/2009.

_____. ACÓRDÃO N.º 01187/2012. RELATOR: CONSELHEIRO JOSSIVANI DE OLIVEIRA. PROCESSO N.º 03411/10. GOIÂNIA, 16/02/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 07263/2012. RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MAURÍCIO OLIVEIRA AZEVEDO. PROCESSO N.º 04069/11. GOIÂNIA, 26/06/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 07265/2012. RELATOR CONSELHEIRO SUBSTITUTO MAURÍCIO OLIVEIRA AZEVEDO. PROCESSO N.º 08566/10. GOIÂNIA, 26/06/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 02446/2012. RELATOR: CONSELHEIRO PAULO ERNANI M. ORTEGAL. PROCESSO N.º 04684/10. GOIÂNIA, 20/03/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 06939/2012. RELATOR: CONSELHEIRO PAULO ERNANI M. ORTEGAL. PROCESSO N.º 03898/11. GOIÂNIA, 03/07/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 08424/2013. RELATOR: CONSELHEIRO VIRMONDES CRUVINEL. PROCESSO N.º 04347/12. GOIÂNIA, 08/10/2013.

_____. ACÓRDÃO N.º 00879/2010. RELATOR: CONSELHEIRO PAULO RODRIGUES. PROCESSO N.º 01904/08. GOIÂNIA, 04/03/2010.

_____. ACÓRDÃO N.º 05702/2011. RELATOR: CONSELHEIRO JOSSIVANI DE OLIVEIRA. PROCESSO N.º 02436/09. GOIÂNIA, 30/06/2011.



_____. ACÓRDÃO N.º 09242/2012. RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO JOSÉ RAMOS. PROCESSO N.º 02926/10. GOIÂNIA, 04/09/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 06442/2012. RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO JOSÉ RAMOS. PROCESSO N.º 03179/11. GOIÂNIA, 26/06/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 00594/2009. RELATOR: CONSELHEIRO VIRMONDES CRUVINEL. PROCESSO N.º 03493. GOIÂNIA, 24/03/2009.

_____. ACÓRDÃO N.º 02791/2013. RELATOR: CONSELHEIRO PAULO ERNANI M. ORTEGAL. PROCESSO N.º 04180/10. GOIÂNIA, 12/04/2013

_____. ACÓRDÃO N.º 13686/2012. RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO JOSÉ RAMOS. PROCESSO N.º 6646/2012. GOIÂNIA, 11/12/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 05639/2010. RELATOR: CONSELHEIRO PAULO RODRIGUES DE FREITAS. PROCESSO N.º 03523/08. GOIÂNIA, 14/10/2010.

_____. ACÓRDÃO N.º 02574/2010. RELATOR: CONSELHEIRO PAULO RODRIGUES DE FREITAS. PROCESSO N.º 02023/09. GOIÂNIA, 05/05/2010.

_____. ACÓRDÃO N.º 09940/2011. RELATOR: CONSELHEIRO JOSSIVANI DE OLIVEIRA. PROCESSO N.º 06886/2010. GOIÂNIA, 24/11/2011.

_____. ACÓRDÃO N.º 10186/2011. RELATOR: CONSELHEIRO VIRMONDES CRUVINEL. PROCESSO N.º 12971/10. GOIÂNIA, 30/11/2011.

_____. ACÓRDÃO N.º 03515/2012. RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO JOSÉ RAMOS. PROCESSO N.º 4085/2011. GOIÂNIA, 10/04/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 10.555/2012 RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO JOSÉ RAMOS. PROCESSO N.º 06647/12. GOIÂNIA, 02/10/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 09765/2011. RELATOR: CONSELHEIRO VIRMONDES CRUVINEL. PROCESSO N.º 01970/2009. GOIÂNIA, 17/11/2011.

_____. ACÓRDÃO N.º 11420/2012. RELATOR: CONSELHEIRO HONOR CRUVINEL DE OLIVEIRA. PROCESSO N.º 07718/2012. GOIÂNIA, 18/10/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 01314/2009. RELATOR: CONSELHEIRO JOSSIVANI DE OLIVEIRA. PROCESSO N.º 03176/08. GOIÂNIA, 10/09/2009.

_____. ACÓRDÃO N.º 00242/2010. RELATOR: CONSELHEIRA MARIA TERESA FERNANDES GARRIDO. PROCESSO N.º 03528/09. GOIÂNIA, 09/02/2010.

_____. ACÓRDÃO N.º 09882/2011. RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO MONTEIRO. PROCESSO N.º 04326/2010. GOIÂNIA, 24/11/2011.



_____. ACÓRDÃO N.º 03930/2012. RELATOR: CONSELHEIRO SUBST. MAURÍCIO OLIVEIRA AZEVEDO. PROCESSO N.º 05927/11. GOIÂNIA, 19/04/2012.

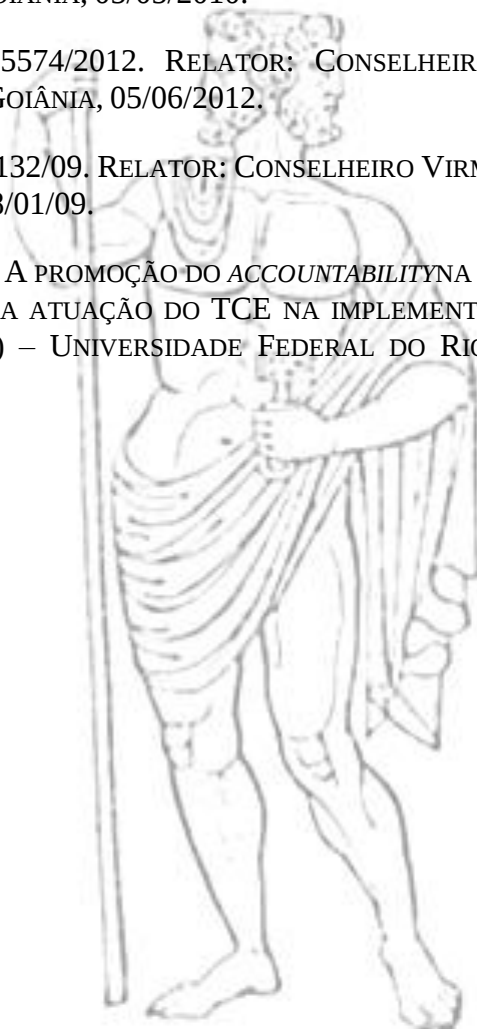
_____. ACÓRDÃO N.º 00597/2009. RELATOR: CONSELHEIRO VIRMONDES CRUVINEL. PROCESSO N.º 03508/08. GOIÂNIA, 24/03/2009.

_____. ACÓRDÃO N.º 02575/2010. RELATOR: CONSELHEIRO PAULO RODRIGUES DE FREITAS. PROCESSO N.º 01744/09. GOIÂNIA, 05/05/2010.

_____. ACÓRDÃO N.º 05574/2012. RELATOR: CONSELHEIRO FRANCISCO JOSÉ RAMOS. PROCESSO N.º 4658/2010. GOIÂNIA, 05/06/2012.

_____. ACÓRDÃO N.º 000132/09. RELATOR: CONSELHEIRO VIRMONDES CRUVINEL. PROCESSO N.º 1929/2008. GOIÂNIA, 28/01/09.

MACHADO, MARIA G. F. A PROMOÇÃO DO ACCOUNTABILITY NA FISCALIZAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL: A ATUAÇÃO DO TCE NA IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB DE 2007 A 2009. TESE (DOUTORADO) – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL(UFRGS), PORTO ALEGRE, 2012.





MARX E A BUROCRACIA

MARX AND BUREAUCREACY

Nildo Viana¹

Resumo

O presente artigo apresenta uma reflexão sobre a burocracia no pensamento de Karl Marx, objetivando entender a sua concepção no interior do conjunto do seu pensamento. Os procedimentos foram resgatar os textos de Marx nos quais ele faz referências diretas à burocracia e inseri-las no conjunto do seu pensamento, ou seja, no contexto do materialismo histórico e teoria do capitalismo. É neste contexto que a burocracia ganha significado no pensamento de Marx e torna-se compreensível sua abordagem da mesma. Nesse sentido, percebe-se que para Marx, a burocracia é uma classe social e ele identifica sua existência no aparato estatal e nas empresas capitalistas, sendo que já vislumbra sua existência também na sociedade civil.

Palavras-chave: Burocracia, classe social, Estado, Capital, Marx, Capitalismo.

Abstract

This article focuses on the bureaucracy in the thought of Karl Marx, in order to understand its design within the range of his thought. Procedures texts of Marx in which he makes direct references to bureaucracy and insert them in all their thinking, ie, in the context of historical materialism and theory of capitalism were rescuing. It is in this context that the bureaucracy becomes meaningful in Marx's thought, and it is understandable their approach to it. In this sense, it is noticed that for Marx, bureaucracy is a class and it identifies its existence in the state apparatus and the capitalist enterprises, and also foreshadowing its existence in civil society.

Keywords: Bureaucracy, social class, State Capital, Marx, Capitalism.

Karl Marx escreveu diversos textos nos quais faz referências à burocracia, embora não tenha deixado nenhuma obra sistemática sobre este tema. Desde os seus escritos de juventude, ele abordou o problema da burocracia e voltou a ele ao analisar a empresa capitalista e o

¹ Universidade Federal de Goiás



Estado burguês. O presente artigo visa reconstituir sua análise da burocracia no contexto de sua produção intelectual geral, ou seja, remetendo tanto ao método dialético e materialismo histórico, quanto à sua teoria do capitalismo, pois é no interior desse conjunto é que é possível entender sua concepção de burocracia. Isto quer dizer que não realizaremos uma análise cronológica de seus textos sobre esse tema, como geralmente se faz em relação a diversos outros casos, e sim buscaremos articular sua análise da burocracia no interior de seu universo conceitual e explicativo da história e do capitalismo.

Burocracia e História

Marx abordou a burocracia em diversos textos, sem deixar uma teoria articulada sobre ela. No entanto, além de suas análises sobre a burocracia no capitalismo, geralmente se atribui a ele uma discussão sobre esse fenômeno em outras sociedades pré-capitalistas. É o caso, por exemplo, da suposta burocracia no modo de produção asiático. Contudo, uma leitura atenta dos textos de Marx referentes a este modo de produção deixa claro que ele não usa o termo burocracia nesse contexto (MARX, apud. GODELIER, 1966). Para entender o significado de um conceito no interior de uma teoria, ou seja, no bojo de um universo conceitual, é necessário ver seu uso efetivo e as diversas manifestações de seu significado, para saber, neste último caso, se é possível o mesmo significado se manifestar sob termos distintos. Essa análise semântica é muito pouco realizada e isso provoca diversas confusões. Marx não utiliza o termo burocracia para se referir às sociedades pré-capitalistas e por isso é necessário entender que em sua abordagem ela é um fenômeno da sociedade moderna, embora tivesse antecedentes semelhantes em sociedades passadas. Segundo os procedimentos do materialismo histórico, é necessário perceber a especificidade histórica (KORSCH, 1983) de cada sociedade e assim buscar compreender os fenômenos particulares no interior de uma totalidade (VIANA, 2007).

Para reconstituirmos a concepção de burocracia em Marx, iremos, em primeiro lugar, observar sua primeira análise do fenômeno, pois possui elementos esclarecedores que serão retomados sob outra forma e ampliados no contexto de uma maior precisão da especificidade



histórica do capitalismo e, portanto, abrem caminho para sua elaboração teórica sobre o fenômeno burocrático.

A discussão de Marx sobre a burocracia se inicia com sua crítica da filosofia do direito de Hegel. Para Hegel, o Estado é a realização do “espírito absoluto” e por isso a burocracia é composta pelos “funcionários do universal”. Marx cita Hegel para depois refutá-lo: “Na classe média, a que pertencem os funcionários, reside a consciência do Estado e a mais eminente cultura. É por isso que ela constitui o fundamento de honestidade e inteligência do Estado” (HEGEL, apud. MARX, 1976, p. 68). Segundo Hegel, “o Estado tem o maior interesse a formação desta classe média” (apud. MARX, 1976). Marx afirma que para Hegel, “o poder governativo não será mais que a administração”, que “ele desenvolve sob o nome de burocracia” (MARX, 1976, p. 69). As “corporações” da sociedade civil representam esferas privadas. Acima de tais esferas, existem, segundo Hegel, representantes do poder governativo, que são os funcionários executivos e as autoridades constituídas em conselhos, cujo papel é salvaguardar os interesses gerais do Estado e da legalidade, e convergem para o monarca.

Essa concepção hegeliana aponta para a compreensão de que a burocracia é parte da classe média, uma classe geral, que representa os interesses universais em contraposição aos interesses particulares existentes nas classes privadas da sociedade civil. A burocracia, em Hegel, é perpassada por positividade, os funcionários são representantes do universal, os indivíduos precisam provar sua idoneidade para poder executar as tarefas do Estado, se submeter ao sistema de exames e sua função pública constitui um dever e por este motivo necessitam ser pagos. Marx acrescenta mais um aspecto da burocracia segundo Hegel:

a garantia contra os abusos da burocracia repousa, em parte, na hierarquia e na responsabilidade dos funcionários, e em parte nos direitos das comunidades, das corporações; a sua humanidade tem que ver com a 'formação moral e intelectual direta' e com a 'grandeza do Estado'. Os funcionários constituem a 'parte principal' da classe média' (MARX, 1976, p. 69-70).

A classe média, seria, na concepção hegeliana, a classe da cultura. Logo, os vínculos com o espírito absoluto e a realização da ética no Estado segundo a filosofia hegeliana, com a burocracia ficam explicitados. Marx acrescenta que Hegel apenas descreve empiricamente a burocracia e acrescenta que tal descrição remete, em parte, ao que *ela realmente é* e, em parte,



a como *ela diz ser*. Ou seja, Hegel revela aspectos do que a burocracia realmente é e ao mesmo tempo a confunde com sua autoimagem ilusória, ou como diz Marx, sua “identidade imaginária”. Ele também não apresenta nenhum conteúdo da burocracia, mas apenas “algumas determinações genéricas da sua organização formal”. Obviamente, ela é, segundo Marx, o “formalismo do Estado” da sociedade civil. É neste contexto que ele começa a apresentar sua concepção de burocracia. Ela é a consciência, vontade e poder do Estado enquanto *corporação*. Nesse contexto é necessário compreender o que é corporação e sua relação com a burocracia. A corporação, tal como apontada por Hegel, é uma instância da sociedade civil, da vida privada. As corporações são organizações da sociedade civil. Segundo Marx, “A corporação é a burocracia da sociedade civil; a burocracia é a corporação do Estado” (MARX, 1976, p. 70); “o mesmo espírito que cria a corporação na sociedade civil cria a burocracia no Estado”. Assim, Marx parte da distinção hegeliana de sociedade civil e Estado para mostrar como surgem corporações na sociedade civil que são seu equivalente da burocracia no Estado e como essa é uma espécie de corporação no Estado. Por isso a burocracia é uma corporação, particular e fechada, no Estado. “A burocracia é portanto obrigada a proteger a generalidade imaginária do interesse particular a fim de proteger a particularidade imaginária do interesse geral, ou seja, o seu próprio espírito”.

Mas a burocracia deseja a corporação como um poder imaginário. É certo que cada corporação também possui esse desejo, para defender seu interesse particular contra a burocracia; mas deseja uma burocracia que lute contra outra corporação, contra outro interesse particular. A burocracia, corporação completa, triunfa sobre a corporação, burocracia incompleta (MARX, 1976, p. 71-72).

A corporação é uma tentativa da sociedade civil visando se tornar Estado. A burocracia é o formalismo do Estado e isso constitui o seu poder real, transformando o formalismo em seu conteúdo real.

Dado que a burocracia, de acordo com a sua essência, é o 'estado enquanto formalismo', também o é de acordo com a sua finalidade. A verdadeira finalidade do Estado surge portanto à burocracia como uma finalidade contra o Estado. O espírito da burocracia é o 'espírito formal do Estado'; logo, transforma em imperativo categórico o 'espírito formal do Estado' ou a falta de espírito real do Estado. Aos seus próprios olhos a burocracia é a finalidade última do Estado. Dado que a burocracia assume como conteúdo



os seus objetivos 'formais', entra sistematicamente em conflito com os objetivos 'reais'. É assim obrigada a dar o formal como conteúdo e conteúdo como formal. Os objetivos do Estado transformam-se em objetivos da burocracia e os objetivos da burocracia em objetivos do Estado. A burocracia é um círculo ao qual nada pode escapar. Esta hierarquia é uma hierarquia do saber. A cabeça remete para os círculos inferiores a preocupação de compreender os detalhes, e os inferiores julgam que a cabeça pode compreender o geral. Assim se enganam mutuamente (MARX, 1976, p. 72-73).

Marx discorda de Hegel ao se iludir com a autoimagem da burocracia. Esse processo significa ficar em um nível ilusório, imaginário. A burocracia é o corpo de funcionários, o conjunto daqueles que exercem cargos de direção na estrutura estatal e o burocrata é o indivíduo, que vai criando seus interesses próprios dentro dessa estrutura:

A burocracia constitui o Estado imaginário, paralelo ao Estado real, é o espiritualismo do estado. Tudo tem, portanto, dois significados, um real e outro burocrático (o mesmo acontece com a vontade). Mas o ser real é tratado de acordo com o seu ser burocrático, irreal, espiritual. A burocracia 'possui' o ser do Estado; o ser espiritual da sociedade é sua propriedade privada. O espírito geral da burocracia é o segredo, o mistério, guardado no seu seio pela hierarquia e no exterior pelo seu caráter de corporação fechada. O espírito do Estado, se for conhecido por todos, assim como a opinião pública, surgem à burocracia como uma traição ao seu mistério. A autoridade é consequentemente o princípio de sua sabedoria e a idolatria da autoridade constitui o seu sentimento. Mas no seio da burocracia o espiritualismo transforma-se em materialismo sórdido, no materialismo da obediência passiva, da fé na autoridade, do mecanismo de uma atividade formal rígida, de princípios e ideias e tradições rígidas. Para um burocrata tomado individualmente a finalidade do estado transforma-se na sua finalidade privada sob a forma de luta pelos postos mais elevados; é necessário abrir caminho. Começa por considerar a vida real como uma vida material, dado que o espírito desta vida tem na burocracia a sua existência para si, a sua existência peculiar. A burocracia deve portanto tornar a vida tão material quanto for possível. Em segundo lugar, e para esse burocrata, ela é uma vida material na medida em que se transformou em objeto da atividade burocrática; de fato, o seu espírito próprio escapa-lhe, a sua finalidade situa-se fora de si, a sua existência transforma-se na existência do bureau. O Estado já existe apenas sob a forma de espíritos burocráticos diferentes e rígidos, que mantêm entre si um vínculo de subordinação e de obediência passiva. A ciência real parece vazia, assim como a vida real parece morta; de fato, estas ciências e vida imaginárias apresentam-se como o ser. Portanto, a burocracia é obrigada a comportar-se jesuiticamente perante o Estado, quer este jesuitismo seja consciente ou inconsciente. Mas, quando o seu opositor é o saber, é também necessário que chegue à

consciência e se transforme em jesuitismo intencional (MARX, 1976, p. 73-74).

Marx, no início, se refere à burocracia em geral e depois especifica o burocrata individual, ou seja, a burocracia é o corpo de funcionários e o burocrata é o indivíduo que faz parte desse corpo. Essa burocracia, esse conjunto de funcionários, se organiza sob a forma de hierarquia, formando uma “corporação fechada”, guardada pelo segredo e mistério ao mundo externo e que transforma a sua finalidade em finalidade do Estado, promovendo para si um processo de saber burocrático geral convivendo com diversos “espíritos burocráticos diferentes e rígidos”, vinculados pela subordinação e obediência passiva. Essas características da burocracia são as formas de relações sociais dos burocratas entre si e com o exterior.

Um último elemento, e mais importante, é que Marx define a burocracia como classe social. Ao contrário da concepção leninista e de todas as derivadas, que querem distinguir entre classes sociais e camadas (HARNECKER e URIBE, 1980; ERMAKOVA e RÁTNIKOV, 1986)², o que é uma deformação do pensamento de Marx (VIANA, 2014), a posição de Marx sobre a burocracia, e outros setores, é de que se caracteriza como classe social. No interior da discussão hegeliana sobre classes privadas e classe geral (a burocracia, os “funcionários do universal”), Marx avança ao colocar a origem histórica da classe burocrática:

ao ocorrer um determinado progresso histórico, as classes políticas transformaram-se em classes sociais, e de tal modo que os diferentes membros do povo – assim como os cristãos são iguais no céu do mundo político e desiguais na existência terrestre da sociedade. A transformação propriamente dita das classes políticas em classes sociais realizou-se no seio da monarquia absoluta. A burocracia fazia valer a ideia da unidade contra os diferentes estados existentes no Estado. Mas paralelamente a essa burocracia do poder governativo absoluto, a distinção social das classes permanecia, no entanto, como uma distinção política no interior e paralela à burocracia do poder governativo absoluto. Foi a Revolução Francesa que consumou a transformação das classes políticas em classes sociais ou, por outras

²Até mesmo não leninistas acabam reproduzindo essa concepção equivocada ao submeter-se à interpretação dominante do pensamento de Marx: “Se bem que a burocracia seja dotada de uma autonomia capaz de tornar a sua acusação politicamente relevante, pelo menos em certos momentos, ela nunca é considerada como classe social propriamente dita, e ainda menos como classe social dominante” (LOPES, 1973, p. 5).



palavras, que transformou as diferentes classes da sociedade civil em simples diferenças sociais, diferenças na vida privada, sem importância na vida política” (MARX, 1976, p. 123).

A burocracia é uma classe na qual sua posição civil e política coincidem: “a classe propriamente dita em que coincidem a posição política e a posição civil é a dos membros do poder governativo” (MARX, 1976, p. 124). Assim, Marx concorda com Hegel com o fato da burocracia ser uma classe social, a classe “geral” ou “universal”, utilizando expressões hegelianas. Contudo, ele discorda de Hegel ao afirmar que o caráter “universal” da burocracia é ilusório, é mera expressão de sua identidade imaginária. Além de denunciar a identidade ilusória da burocracia, Marx também coloca que ela cria seus próprios interesses, e transforma seus interesses particulares em interesses do Estado e disso deriva todas as demais características da burocracia acima elencados.

Em síntese, a abordagem de Marx sobre a burocracia nessa obra é exemplar no sentido de colocar o processo de gênese histórica da burocracia, do seu caráter de classe e de que é não uma forma de administração, embora também o seja, e sim indivíduos reais, que compartilham o mesmo modo de vida, interesses e oposição a outras classes, submetida à divisão social do trabalho na sociedade capitalista. Em obras posteriores ele aprofundará a relação entre burocracia e sociedade capitalista, tal como mostraremos adiante.

Nesse texto, Marx já anuncia o seu conceito de classes sociais, que desenvolverá especialmente em *A Ideologia Alemã*. Segundo Marx, “A classe, de um modo geral, significa que a diferença, a separação, constituem a existência do indivíduo. A sua maneira de viver, trabalhar, etc., em lugar de fazer dele um membro, uma função da sociedade, forma uma exceção à sociedade e constitui privilégio seu” (MARX, 1976, p. 125). Essa diferença não é individual, pois se estabelece “como comunidade, classe, corporação, além de não suprimir a sua natureza exclusiva constitui-se até como sua expressão” (MARX, 1976, p. 126). Logo, o que futuramente será definido como modo de vida, aparece aqui como “maneira de viver e trabalhar”, e os indivíduos que pertencem a uma mesma classe social possuem isso em comum. Marx também aborda a contradição essencial, irreconciliável e a oposição na sociedade civil, ou seja, entre as classes sociais, e ainda discute, posteriormente, a questão dos interesses particulares, sendo este conjunto estabelecido pela divisão das classes na sociedade



civil, ou seja, pela divisão social do trabalho, como irá colocar em suas obras posteriores. Assim, há nessa obra alguns elementos que mais tarde serão unificados e trabalhados no sentido de constituir o seu conceito de classe social.

De qualquer forma, o que é evidente é que a burocracia é apresentada como classe social, mesmo que ainda não esteja estruturado em sua forma final como conceito. E nas obras posteriores isso irá reaparecer. A burocracia estatal é uma classe, mas também há uma burocracia incompleta na sociedade civil. Esta, com o desenvolvimento histórico, tende a aumentar quantitativamente. O que Marx observa é a existência, num primeiro momento, da burocracia estatal e de elementos semelhantes na sociedade civil.

Contudo, não se deve pensar que em Marx a burocracia é algo metafísico, uma “entidade” ou ser abstrato pairando acima das relações sociais ou da história. A sua *Crítica à Filosofia do Direito de Hegel* tem justamente o objetivo de romper com a metafísica hegeliana e colocar na terra o que o filósofo alemão colocou no céu. Por isso é importante entender que, para Marx, a burocracia é um corpo de funcionários que constitui uma hierarquia e organização formal, que cria interesses próprios, transformando seus interesses em interesses do Estado. A especificação de quais são esses interesses próprios não é apresentada por Marx nesta obra, pois ele apenas apresenta os interesses individuais dos burocratas, a luta por cargos e por estar no cume da hierarquia. Nessa obra, a burocracia é fundamentalmente estatal. Mas uma leitura atenta observa que ele se refere à “burocracia incompleta” representada pelas corporações.

Daí vem a dúvida sobre o que significa “corporações”. No texto de Hegel, comentado por Marx, as corporações são expressões da sociedade civil, das classes sociais. A classe agrícola tem sua unidade na vida familiar e a classe universal (burocracia) no Estado, enquanto que, a classe industrial realiza a mediação entre ambas e está voltada para a particularidade e “por isso a corporação lhe é própria” (HEGEL, 1990, p. 220). Hegel afirma que a natureza do trabalho no interior da sociedade civil remete à particularidade e o divide em vários ramos. Por isso o membro da sociedade civil se torna membro da corporação e não ultrapassa os limites comuns dos “negócios e interesses privados da indústria” (HEGEL, 1990, p. 220).



Esta função confere à corporação o direito de gerir os seus interesses sob a vigilância dos poderes públicos, admitir membros em virtude da qualidade objetiva da opinião e probidade que têm e no número determinado pela situação geral e encarregar-se de proteger os seus membros, por um lado, contra os acidentes particulares, por outro lado, na formação das aptidões para fazerem parte dela. Numa palavra, a corporação é para eles uma segunda família, missão que é indefinida para a sociedade civil em geral, mais afastada como esta está dos indivíduos e das suas particulares exigências (HEGEL, 1990, p. 221).

As corporações, ao lado da família, são os principais elementos da sociedade civil. Elas possuem um caráter ligado à atividade profissional e ao que Hegel denomina “classe industrial”, que, no fundo, é a divisão entre a vida rural e a vida urbana, sendo nesta que ocorreria o processo de formação das classes sociais modernas e das formas de organização típicas delas, tais como as associações, clubes, etc. e por isso possuem membros, proteção aos mesmos e outras características de uma organização (mais tarde isso seria muito mais desenvolvido com os sindicatos, associações profissionais e patronais, etc.). É essas corporações que Marx chamaria de “burocracia incompleta”, antecedendo o futuro, no qual se formaria uma “sociedade civil organizada” e “burocrática”. Esse ponto de partida de Marx será desenvolvido posteriormente em outras obras, tal como demonstraremos a seguir.

Burocracia, modo de produção capitalista e Estado burguês

A burocracia, portanto, é um fenômeno da sociedade moderna segundo Marx. Resta, então, saber por qual motivo ela emerge no capitalismo. Marx, num primeiro momento, irá analisar a burocracia estatal e somente depois irá avançar no sentido de perceber a existência de uma burocracia civil. Vamos, no entanto, começar por sua análise da gênese da burocracia na sociedade moderna. Já colocamos que um de seus primeiros textos a relação entre burocracia e monarquia absolutista e sua consolidação após a Revolução Francesa. Mas não há, nessa obra, nenhuma explicação de sua razão de ser. Em outros textos, Marx avança nesse processo explicativo:

à medida que os progressos da moderna indústria desenvolviam, ampliavam e aprofundavam o antagonismo de classe entre o capital e o trabalho, o poder do Estado foi adquirindo cada vez mais o caráter de poder nacional do

capital sobre o trabalho, de força pública organizada para a escravização social, de máquina do despotismo de classe (MARX, 2011, p. 14).

Em outro trecho, Marx retoma a mesma afirmação já presente em *Crítica à Filosofia do Direito de Hegel*:

O poder centralizado do Estado, com os seus órgãos onipresentes: exército permanente, polícia, burocracia, clero e magistratura – órgãos forjados segundo o plano de uma sistemática e hierárquica divisão do trabalho – tem origem nos dias da monarquia absoluta, ao serviço da classe burguesa nascente como arma poderosa nas duas lutas contra o feudalismo. Contudo, o seu desenvolvimento permanecia obstruído por toda a espécie de entulhos medievais, direitos senhoriais, privilégios locais, monopólios municipais e de guilda e constituições provinciais. A escova gigantesca da Revolução Francesa do século dezoito levou todas estas relíquias de tempos idos, limpando assim, simultaneamente, o terreno social dos seus últimos embaraços para a superestrutura do edifício do Estado moderno erguido sob o primeiro Império, ele próprio fruto das guerras de coalizão da velha Europa semifeudal conta a França moderna (MARX, 2011, p. 14).

Por conseguinte, o desenvolvimento da burocracia estatal está intimamente ligado ao desenvolvimento do capitalismo. A gênese da burocracia estatal se encontra no modo de produção capitalista e seu desenvolvimento. Ele gera uma divisão “hierárquica” e “sistemática” do trabalho e forma uma ampla burocracia no aparato estatal. Contudo, a relação entre modo de produção capitalista e burocracia não se limita ao processo de constituição da máquina burocrática estatal a partir da ampliação da divisão social do trabalho derivada das relações de produção capitalistas e das lutas de classes que são sua essência. No próprio processo de produção capitalista emerge pessoas com funções análogas à da burocracia estatal. A divisão social do trabalho geral e na manufatura (forma inicial da produção capitalista) possuem semelhanças, apesar de suas diferenças, e que uma tem influência sobre a outra, pois “na sociedade do modo de produção capitalista a anarquia da divisão social do trabalho e o despotismo da divisão manufatureira do trabalho se condicionam reciprocamente” (MARX, 1988, p. 207).

Sem dúvida, Marx não usa a palavra “burocracia” para qualificar o que ele chama de “gerentes”, entre outros nomes. Ele usa a terminologia utilizada no próprio local de trabalho.

“se portanto a direção capitalista é, pelo seu conteúdo, dúplice, em virtude da duplicidade do próprio processo de produção que dirige, o qual por um lado é processo social de trabalho para a elaboração de um produto, por outro, processo de valorização do capital, ela é quanto à forma despótica. Com o desenvolvimento da cooperação em maior escala, esse despotismo desenvolve suas formas peculiares. Como o capitalista, de início, é libertado do trabalho manual, tão logo seu capital tenha atingido aquela grandeza mínima, com a qual a produção verdadeiramente capitalista apenas começa, assim ele transfere agora a função de supervisão direta e contínua dos trabalhadores individual ou de grupos de trabalhadores a uma espécie particular de assalariados. Do mesmo modo que um exército precisa de oficiais superiores militares, uma massa de trabalhadores, que cooperam sob o comando do mesmo capital, necessita de oficiais superiores industriais (dirigentes, *managers*) e suboficiais (capatazes, *foremen*, *overlookers*, *contre-mâîtres*) durante que o processo de trabalho comandam em nome do capital. O trabalho de superintendência se cristaliza em sua função exclusiva. Comparando o modo de produção de camponeses independentes ou de artífices autônomos com a economia das plantações, baseada na escravatura, o economista político considera esse trabalho de superintendência como um dos *fax frais de production* [falsos custos de produção – NV]. Ao considerar o modo de produção que deriva da natureza do processo de trabalho coletivo e, com a mesma função na medida em que é condicionada pelo caráter capitalista e, por isso, antagônico, desse processo. O capitalista não é capitalista porque ele é dirigente industrial, ele torna-se comandante industrial porque ele é capitalista. O comando supremo na indústria torna-se atributo do capital como no tempo feudal o comando supremo na guerra e no tribunal era atributo da propriedade fundiária” (MARX, 1988, p. 250-251).

Aqui Marx não usou o termo burocracia e por isso pode parecer uma extrapolação, apesar de alguns autores entenderem que se trata de um fenômeno burocrático e uma manifestação da classe burocrática no processo de produção capitalista³. Nesse mesmo capítulo ele aborda a questão da divisão social do trabalho e na sociedade e como se pode ver no *Dezoito Brumário*, quando ele afirma que a burocracia estatal apresenta na sociedade a mesma divisão do trabalho existente na fábrica.

Os gerentes e outros setores dentro da fábrica ou de qualquer outra empresa ou instituição, exerce a mesma função de direção e uma parte realiza um processo de mediação

³ Para citar apenas um exemplo: “Marx insiste no Tomo III de 'O Capital' sobre a aparição dos diretores, burocratas, fiscais, na grande indústria, é o caso de perguntar se todos esses grupos não podem unificar-se e se, mesmo sob a ditadura do proletariado, essa classe virtual não poderia tornar-se parcial ou totalmente independente?” (GURVITCH, 1960, p. 115).



entre sociedade civil e Estado. Contudo, Marx não abordou de forma mais ampla diversos aspectos destas relações, tão-somente esclarece a existência de “burocracias incompletas” na sociedade civil e posteriormente, observa a existência de uma nova classe social de trabalhadores assalariados improdutivos no processo de produção capitalista⁴, chamados como gerentes e outros nomes, ao qual não denomina como burocratas. No entanto, reconhece neles características que atribuiu à burocracia estatal: “como simples soldados da indústria, são postos sob a vigilância de uma completa hierarquia de suboficiais e oficiais” (MARX e ENGELS, 1988, p. 73).

Nesse trecho se observa o papel de vigilância e hierarquia, função da burocracia estatal reproduzida no processo de produção capitalista. Nesse sentido, podemos concluir que se trata da burocracia da sociedade civil. Claro que em Marx não há uma definição clara a este respeito, tendo em vista que o não uso da palavra não é apenas uma questão terminológica, pois seria possível se pensar, devido à divisão social do trabalho, que a burocracia estatal (que seria, nesse caso, a única burocracia) seria uma classe e os gerentes e outros funcionários das empresas capitalistas com funções dirigentes fosse outra classe. Contudo, na divisão social do trabalho tudo aponta para uma função semelhante em instâncias diferentes da sociedade e que, portanto, poderia significar mais uma divisão no interior de uma classe social, tal como existem as frações da burguesia (industrial, comercial, agrária, etc.) e do proletariado (fabril, da construção civil, agrícola, etc.).

A sua discussão inicial sobre “corporações” e “burocracia incompleta” aponta para essa concepção, ou seja, que na sociedade civil e nas empresas capitalistas há a emergência de uma burocracia diferenciada, mas possuindo o mesmo caráter burocrático. Além disso, a burocracia estatal aparece como “corpo de funcionários”, com determinadas características, que aparecem na descrição que Marx realiza em algumas passagens de *O Capital*, bem como em outros lugares, como é o caso da citação anterior do *Manifesto Comunista*. O uso da expressão “funcionários” em algumas passagens de *O Capital*, ao lado de “gerentes” e outras expressões, também revela uma similitude entre os funcionários estatais e os das empresas

⁴ “Todo o trabalhador produtivo é um assalariado mas nem todo assalariado é um trabalhador produtivo” (MARX, 1982, p. 111).



capitalistas privadas. Outro elemento semelhante é o fato de que tanto uns quanto os outros estão a serviço do capital. Esse é um elemento fundamental que retomaremos agora ao discutir a abordagem da burocracia no Estado capitalista.

A respeito da burocracia no Estado capitalista, as passagens mais significativas encontram-se em *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*, *A Guerra Civil na França* e no *Dezoito Brumário*. O que ele afirmou na primeira destas obras, em 1843, ele retoma nas duas outras obras.

“Esse poder executivo, com sua imensa organização burocrática e militar, com sua engenhosa máquina do Estado, abrangendo amplas camadas com um exército de funcionários totalizando meio milhão, além de mais meio milhão de tropas regulares, esse tremendo corpo de parasitas que envolve como uma teia o corpo da sociedade francesa e sufoca todos os seus poros, surgiu ao mesmo da monarquia absoluta, com o declínio do sistema feudal, que contribuiu para apressar. Os privilégios senhoriais dos senhores de terras e das cidades transformaram-se em outros tantos atributos do poder do Estado, os dignitários feudais em funcionários pagos e o variegado mapa dos poderes absolutos feudais em conflito entre si, o plano regular de um poder estatal cuja tarefa está dividida e centralizada como em uma fábrica. A primeira Revolução Francesa, em sua tarefa de quebrar todos os poderes independentes – locais, territoriais, urbanos e provinciais – a fim de estabelecer a unificação civil da nação, tinha forçosamente que desenvolver o que a monarquia absoluta começara: a centralização, mas ao mesmo tempo o âmbito, os atributos e os agentes do poder governamental. Napoleão aperfeiçoara essa máquina estatal. A monarquia legitimista e a monarquia de julho nada mais fizera do que acrescentar maior divisão do trabalho, que crescia na mesma proporção em que a divisão do trabalho dentro da sociedade burguesa criava novos grupos de interesses e, por conseguinte, novo material para a administração do Estado” (MARX, 1986, p. 114).

Marx retoma aqui a questão da origem da burocracia estatal e sua consolidação após a Revolução Francesa, bem como sua expansão com o crescimento da divisão social do trabalho no interior da sociedade capitalista. O processo histórico irá promover um crescimento cada vez maiores da máquina burocrática estatal. Ela é uma manifestação de uma excrescência parasitária da sociedade civil e, no capitalismo, gera uma classe social

parasitária, a burocracia, e essa está a serviço do capital⁵. Nesse contexto, é necessário entender que a burocracia (estatal) é parte das classes assalariadas improdutivas. Em seu texto sobre *O Governo da Índia*, Marx mostra como no caso de uma sociedade marcada pela exploração colonial, o governo local e outros aparatos da sociedade colonizadora (Junta de Controle, Tribunal Administrativo) estão sob o controle de uma outra burocracia:

“O verdadeiro Tribunal Administrativo e o verdadeiro Governo Interno da Índia, etc., é a *burocracia permanente* e irresponsável, ‘as criaturas das secretarias e as criaturas dos favores’, residentes em Leadenhall Street. Dominando um imenso império, temos, portanto, uma *corporação*, não formada, como em Veneza, por eminentes patrícios, mas por velhos e obstinados funcionários e outros que tais” (MARX, 1978a, p. 80).

O caso indiano apenas revela que a burocracia pode se dividir em diversos grupos e um desses possui o poder efetivo, ou seja, a direção efetiva dos negócios. Isso é comum na burocracia, com sua hierarquia, mas, nesse caso, há algo mais: há uma suposta hierarquia oficial e uma outra hierarquia, oculta. E, no fundo, é o aparato estatal central (da sociedade inglesa) que define qual burocracia comanda efetivamente (a Índia) e é o capital que determina as decisões estabelecidas, bem como o jogo de interesses das classes sociais privilegiadas (burguesia, burocracia, etc.)⁶. É por isso que Marx afirmará que “não é de admirar, portanto, que não exista nenhum governo que tanto tenha escrito e tão pouco tenha feito, como o Governo da Índia” (MARX, 1978a, p. 80). Os funcionários de Leadenhall Street, um setor da burocracia, transformaram “os administradores e a Junta em seus

⁵ A crítica de João Bernardo a Marx, nesse quesito (assim como em outros, mas isso será discutido em outra oportunidade), é totalmente equivocada. A suposta “não-concepção” dos gestores em *O Capital* é destituída de sentido, a começar pelo isolamento de uma obra, que focaliza o modo de produção capitalista e não a sociedade capitalista como um todo, o que incluiria o Estado, que ficou incompleta, já que só o primeiro volume foi publicado em vida por Marx. João Bernardo afirma que “procurarei definir se Marx faz ou não corresponder ao Estado uma camada social própria” (BERNARDO, 1977, p. 41) e ao isolar *O Capital*, desconsiderar seu caráter incompleto (inclusive esquecer ou desconhecer que Marx pretendia escrever um capítulo sobre o Estado e que não o pode fazê-lo devido esta incompletude da obra), mostra apenas que o seu compromisso com a verdade é passível de questionamento.

⁶ “Ora, é evidente que o espírito do Tribunal Administrativo tem que penetrar toda a Administração Indiana Superior, treinada, como é, nas escolas de Addiscombe e Haileybury, e nomeada, como é, pelo seu patrocínio. Não é menos evidente que este Tribunal Administrativo, que tem que distribuir, ano após ano, nomeações no valor de cerca de £400 000 entre as classes superiores da Grã-Bretanha, encontrará pouca ou nenhuma oposição por parte da opinião pública dirigida por essas mesmas classes” (MARX, 1978a, p. 78).

dependentes” (MARX, 1978a, p. 81) e o governo da Índia em “uma imensa máquina de escrever”, com suas 45 mil páginas de despachos a serviço do capital. A burocracia forma uma “corporação”, tal como Marx coloca no trecho citado, ou seja, como um “corpo” de funcionários com interesse próprios.

Contudo, o fundamental da contribuição de Marx é a percepção que, oriunda do modo de produção capitalista, a burocracia estatal emerge com o absolutismo e se consolida após a Revolução Francesa e, nesse processo, é não só produto do capital e serve a ele, mas também é reprodutor e incentivador do mesmo. O chamado sistema colonial, bem como o incentivo às manufaturas e depois para a grande indústria mostra o papel da burocracia estatal no processo de expansão capitalista.

Resta saber qual é interesse dessa classe social. Marx já havia colocado, como vimos anteriormente, que o interesse do burocrata individual é a luta por cargos, ascender na hierarquia. O interesse da burocracia como classe social é a sua reprodução⁷ e sua autonomização, inclusive ao ponto de desejar superar a classe capitalista e implantar sua própria dominação⁸, o que é mais visível na burocracia estatal.

A Presciência da Burocracia Civil

Se Marx percebeu e analisou a burocracia estatal de forma mais aprofundada e analisou a burocracia empresarial, nas fábricas capitalistas, de forma menos aprofundada, resta refletir sobre suas considerações sobre outras manifestações da burocracia civil. Contudo, antes de realizar tais reflexões é fundamental não esquecer que ele escreve num determinado contexto histórico e neste a burocracia civil está em *status nascendi*. A burocracia estatal já estava relativamente desenvolvida, contando com meio milhão de pessoas no caso francês, o que não

⁷ “A oligarquia envolve a Índia em guerras, de forma a *arranjar emprego para os seus filhos mais novos*; a plutocracia confia-a ao maior licitador; e a *burocracia subordinada* paralisa a sua administração e perpetua os seus abusos, como condição vital para se *perpetuar a si própria*” (MARX, 1978a, p. 83).

⁸ “Mas sob a monarquia absoluta, durante a primeira Revolução, sob Napoleão, a burocracia era apenas o meio de preparar o domínio de classe da burguesia. Sob a Restauração, sob Luís Felipe, sob a república parlamentar, era o instrumento da classe dominante, por muito que lutasse por estabelecer seu próprio domínio” (MARX, 1986, p. 114).



passou despercebido por Marx, embora o seu crescimento quantitativo e sua importância social e política aumentasse no período histórico posterior ao vivido por ele. A burocracia empresarial já era vislumbrada nas fábricas e nas sociedades por ações, apesar de seu caráter ainda incipiente, principalmente em algumas fábricas, bem como as “sociedades anônimas” e o capital acionário ainda estivesse num estágio ainda rudimentar.

A sociedade civil, no entanto, é outra fonte de formação da burocracia. Na época de Marx, isso ainda era pouco visível. A burocracia na sociedade civil vai se expandir com o próprio desenvolvimento capitalista, que amplia a divisão social do trabalho, cria novas necessidades, novas organizações na sociedade. As instituições estatais vão produzir novas frações da burocracia, mas na época de Marx isso ainda era muito incipiente. As escolas ainda tinham forte influência da Igreja, tal como ele cita no caso da Comuna de Paris, o caso dos padres e sua relação com o ensino ainda presente e que os comunardos destruíram. As universidades, no sentido mais preciso e atual da palavra, surgem no século 19, e Marx não teve tempo de perceber (e nem teve relação mais profunda com ela) para ver que era fonte de mais burocracia. Contudo, ele teve a presciência⁹ do crescimento e diversificação da burocracia estatal ao colocar que a monarquia legitimista na França acrescentou maior divisão do trabalho que acompanhava o mesmo crescimento da divisão do trabalho no interior da sociedade capitalista, tal como citado anteriormente, criando novos grupos de interesses e “novo material para administração do Estado”. Essa percepção de maior divisão social do trabalho é uma presciência do crescimento da burocracia civil. Esta presciência se manifestará com mais clareza no caso dos setores da burocracia civil gerados a partir do próprio desenvolvimento do movimento operário e que Marx pôde perceber justamente por estar

⁹ Presciência aqui é um desenvolvimento da ideia de “preconcepção”, que seria uma intuição ou uma manifestação ainda não claramente consciente de uma percepção da realidade. Ao invés de usar o termo “inconsciente”, que poderia provocar confusão com o uso psicanalítico dessa palavra, preferimos o termo presciência. Em síntese, presciência é uma consciência parcial e intuitiva que precede uma consciência clara do fenômeno, o que pode ocorrer com um pensador antes dele mesmo avançar no desenvolvimento de sua consciência ou antecipar de forma rudimentar o que outros desenvolverão. A presciência pode ser mais ou menos elaborada, mais ou menos desenvolvida, dependendo do caso. Pode ser também uma consciência não-teórica que abre espaço para o desenvolvimento de uma teoria, sua forma mais clara e desenvolvida, pois já consciente, apesar de sob uma forma ainda rudimentar, ou envolvido em preceitos ideológicos ou outras formas de consciência imaginária ou, ainda, muito preso ao imediato e particular.



próximo desse fenômeno.

Esse é o caso, por exemplo, da burocracia dos sindicatos e partidos nascentes. A luta dos trabalhadores contra a democracia censitária e pela participação proletária nas lutas políticas e por seus interesses imediatos (salários, condições de trabalho, etc.) acabam gerando formas de organização que mais tarde seriam os sindicatos e partidos políticos. Num primeiro momento, Marx fornece grande importância aos sindicatos e apoia a formação do Partido Socialdemocrata Alemão, que emergem após a segunda metade do século 19. Os sindicatos aparecem como formas de organização do proletariado e, portanto, elementos fundamentais na luta dessa classe e os partidos políticos, especialmente os próximos ao proletariado, aparecem como instrumentos de apoio dessa luta. Com o passar do tempo, no entanto, Marx vai mudar sua posição diante de sindicatos e partidos, no sentido de perceber seu processo de burocratização e seu distanciamento dos interesses de classe do proletariado. Na época histórica em que Marx escreveu sobre partidos e sindicatos, no entanto, o seu processo de burocratização estava, no caso dos últimos, se iniciando e não era tão visível assim, pois além do grau de burocratização ser infinitamente menor que assumiu posteriormente, o discurso (e, em menor grau, a prática) tinha, inclusive devido a isso, muito mais radicalidade e posição combativa do que hoje.

Em relação aos sindicatos logo Marx apresenta os seus limites. Eles não são organizações revolucionárias do proletariado, mas tão somente formas do proletariado lutar por seus interesses imediatos, especialmente negociar com o capital o preço da força de trabalho, ou seja, os salários. Embora tivessem um papel “educativo” por ser um instrumento de luta e por isso incentivar esta, não ultrapassavam os limites da sociedade burguesa e a exigência de melhores salariais é limitada, pois o que se deve realizar é a abolição do trabalho assalariado (MARX, 1980). É por isso que Marx previa a superação dos sindicatos por formas de organização mais amplas do proletariado. Com o passar do tempo, no entanto, o papel dos sindicatos na luta do proletariado vai ficando mais claro para Marx e por isso ele começa a vislumbrar seu caráter burocrático. Em carta a Schweitzer, em 1968, ele afirma:

Creio possuir tanta experiência sindical quanto qualquer um de meus contemporâneos; julgo por isso que o projeto dos estatutos está errado, a começar pelos princípios. Sem entrar aqui em detalhes, direi somente que esse tipo de organização, com toda a comodidade que oferece às sociedades



secretas e à união dos sectários, contradiz a própria essência das *trade-unions*. Mas mesmo supondo que há possibilidade para essa organização, devo declarar que a '*toutebonement*' considero-a francamente impossível, indesejável, sobretudo para a Alemanha. Aqui onde o trabalhador sofre desde o nascimento um adestramento burocrático, e tem fé nos superiores, o mais importante é que aprenda a caminhar sem o auxílio de ninguém (Apud. LOSOVSKI, 1989, p. 40).

Marx acrescenta, na mesma carta, que tal plano é impraticável também sob outros aspectos, entre os quais a existência de poderes independentes de distintas origens na organização, tal como o comitê eleito por profissões, o Presidente (“uma figura completamente inútil, eleita por sufrágio universal”) e um Congresso eleito por localidades. Isso seria, segundo Marx, fonte de conflitos “por qualquer coisa” e conclui: “e é esta a organização que se destina às ações rápidas” (apud. LOSOVSKI, 1989, p. 40). E encerra suas observações mostrando o vínculo entre a mercantilização (“questões monetárias”) e burocracia (“poder ditatorial”):

Lassalle cometeu um erro profundo ao querer imitar 'ao eleito pelo sufrágio universal' (da constituição francesa de 1852). E isto para as *trade-unions*! Estas vêm-se obrigadas a se ocupar principalmente de questões monetárias; por isso, não tardaréis em verificar que, nestas questões, se resume todo o poder ditatorial (apud. LOSOVSKI, 1989, p. 40).

Em 1878, em carta a Liebknecht, Marx observa a corrupção dos sindicatos através de sua direção:

Devido ao período de corrupção iniciado a partir de 1848, a classe proletária inglesa foi-se desmoralizando cada vez mais, e chegou por fim ao estado de simples apêndice do grande partido liberal, isto é, do partido de seus próprios opressores capitalistas. Sua direção passou inteiramente às mãos dos chefes venais das *trade-unions* e dos agitadores profissionais (apud. LOSOVSKI, 1989, p. 61).

Aqui há uma presciência da burocracia sindical, ligado ao processo de corrupção e seu papel de servir de apêndice do capital. Engels também já havia colocado a questão da “aristocracia operária” (LOSOVSKI, 1989). No entanto, isso não é uma consciência clara do fenômeno da burocracia sindical e sim uma presciência e por isso o problema parece ser determinados dirigentes (embora se aponte a origem de classe dos mesmos e seu papel de



“chefes”) e não a direção em si e por isso ele pôde afirmar em carta a Kugelman: “os operários industriais têm que se livrar, antes de mais nada, de seus dirigentes atuais” (apud. LOSOVSKI, 1989, p. 62).

Assim, os sindicatos eram considerados organizações do proletariado que possuíam a limitação de não ultrapassar as relações de produção capitalistas e ficar no nível dos interesses imediatos e, posteriormente, mostravam ser dominadas por “chefes venais” e direção ditatorial. Esse processo de burocratização era relacionado, corretamente, com o processo de subordinação da direção sindical ao capital, mas sem perceber claramente que é um processo derivado das relações sociais capitalistas e, portanto, que não se trata de “corrupção de indivíduos” e sim das organizações sindicais em sua própria lógica de existência a partir de certo estágio do desenvolvimento capitalista. A posição de Engels¹⁰, que relaciona a “aristocracia operária” com o imperialismo inglês tende a desviar dessa percepção, embora existam relações entre esses processos, mas um não é mera consequência do outro, mesmo porque o processo de burocratização dos sindicatos acabou ocorrendo em todos os países, inclusive os submetidos ao imperialismo. O caráter incipiente da burocratização sindical é um dos elementos para a não percepção da burocracia sindical num primeiro momento e a mutação dos sindicatos abriu espaço para a sua presciência, que, no entanto, devido ao processo que era ainda muito distante do que ocorreria posteriormente, não se constituiu como uma consciência clara do fenômeno.

Uma outra manifestação da burocracia civil que Marx teve presciência foi o partido político. A crítica de Marx, nesse caso, teve dois obstáculos fundamentais para ser percebido. Um deles é o significado que ele forneceu ao termo “partido” em contraposição ao uso comum do termo, principalmente com a emergência dos partidos políticos modernos, que surgem com a instauração da democracia partidária (VIANA, 2003). O outro obstáculo foi a

¹⁰ Não custa recordar aqui, que, ao contrário da maioria dos escritos sobre Marx, principalmente na antiga União Soviética e para determinadas concepções políticas (incluindo a obra aqui citada de Losovski), que confunde Marx com Engels e interpreta o primeiro a partir do que diz o segundo, partimos da concepção de que embora houvesse pontos em comum entre ambos os autores, também existiam diversas diferenças e que nenhuma interpretação do primeiro pode ser feita apelando para escritos do segundo, a não ser quando fica explicitado e fundamentado que há concordância entre ambos. As divergências entre Marx e Engels já foram tematizadas por diversos autores (MONDOLFO, 1956; LABRIOLA, 1979).



apropriação do pensamento de Marx por Lênin e sua “bolchevização”, que se tornou sua interpretação dominante, tornando óbvio o que nem sequer se manifestava em sua obra, uma concepção de partido político formal e burocrático. Contudo, para demonstrar a presciência de Marx sobre a burocracia partidária, apresentaremos alguns trechos de suas obras em que isso se manifesta.

O primeiro elemento pode ser visto no próprio *Manifesto Comunista*, no qual, na parte dedicada para criticar o socialismo e comunismo críticos-utópicos, Marx contextualiza seu período de nascimento, num momento em que o proletariado está em formação e, por conseguinte, emerge as seitas que querem substituir a atividade autônoma e espontânea do proletariado, bem como sua própria auto-organização, em planos e projetos inventados por eles. Se no período do socialismo utópico isto era relativamente progressista, no momento posterior, quando o proletariado já começa sua própria luta e ação espontânea, tais seitas se tornam reacionárias. “Embora os fundadores daqueles sistemas fossem sob muitos aspectos revolucionários, seus discípulos formam sempre seitas reacionárias” (MARX e ENGELS, 1988, p. 97); “pouco a pouco caem na categoria dos socialistas reacionários ou conservadores acima descritos [...], deles se distinguindo apenas por um pedantismo mais sistemático e por uma fé fanática e supersticiosa na eficácia milagrosa de sua ciência social” (MARX e ENGELS, 1988, p. 97).

Aqui Marx apresenta um processo de evolução histórica daqueles que, não sendo proletários, querem se aliar ao proletariado: do socialismo utópico ao socialismo conservador. Essa percepção, no entanto, já aponta para algo mais: a percepção da formação de “seitas reacionárias”, embriões de futuros partidos políticos, e já antecipa sua justificativa ideológica: ser portador de uma ciência social, o que legitima e justifica a direção do proletariado pelo partido. A fé fanática e supersticiosa na ciência social revela que a chave para entender a burocracia partidária posterior, tal como se observa em Lassalle, Kautsky, Lênin. A ironia de Marx aponta para a concepção de controle e recusa do movimento espontâneo e independente do proletariado: “por isso, opõem-se encarniçadamente a todo movimento político dos operários, pois ele apenas poderia provir de uma cega falta de fé no novo evangelho” (MARX e ENGELS, 1988, p. 97).

Sem dúvida, aqui a percepção da existência de uma burocracia partidária ainda não se



desenvolveu. Dois anos depois essa presciência avança ao tratar dos “conspiradores profissionais”. Estes, por serem “profissionais”, já mostram um processo de especialização e submissão à divisão social do trabalho. Eles são “alquimistas da revolução”, segundo os quais “a única condição para a revolução é que seu complô esteja organizado de maneira suficiente” (MARX, 1974, p. 76). “Ocupados em imaginar esses projetos, só pensam em derrubar de modo imediato o governo existente, enquanto guardam o mais profundo desprezo pela educação propriamente teórica dos operários, destinada a esclarecê-los sobre seus interesses de classe” (MARX, 1974, p. 76). Tais “conspiradores profissionais”, quando unidos e armados, se familiarizam com seus “prefeitos e oficiais”, formando um “corpo bastante turbulento”.

Porém, tal presciência se aprofunda com a formação dos partidos políticos propriamente ditos. A *Crítica ao Programa de Gotha* é uma recusa do programa do partido alemão e mostra as divergências entre as concepções marxista e lassalista (MARX, 2012). Contudo, além desse processo de divergências intelectuais, há algo mais e o próprio Marx esclareceu alguns destes pontos:

há quase quarenta anos, colocamos em primeiro plano a luta de classes como força motriz direta da história e, em particular, a luta de classes entre burguesia e proletariado como a mais poderosa alavanca da revolução social. Portanto, é-nos impossível caminhar junto com pessoas que tendam a suprimir do movimento esta luta de classes. Quando fundamos a Internacional lançamos em termos claros seu grito de guerra: ‘a emancipação da classe operária será obra da própria classe operária’. Não podemos evidentemente caminhar com pessoas que declaram aos quatro cantos que os operários são muito pouco instruídos para poder emancipar a si mesmos, e que eles devem ser libertados pelas cúpulas, pelos filantropos burgueses e pequeno-burgueses. Se o novo órgão do partido toma uma atitude que corresponda às ideias destes senhores, se essa orientação é burguesa e não proletária, não nos restará mais nada para fazer, por mais lamentável que seja, do que debater abertamente e romper a solidariedade da qual demos prova até agora, na qualidade de representantes do partido alemão no exterior (MARX, 1978b, p. 30).

A posição de Marx é contra a concepção lassalista, mas, ao mesmo tempo, é uma oposição de fundo, pois a perspectiva de Marx é a autoemancipação do proletariado, tal como se vê na passagem acima citada e por isso é contrária à ideia de que os proletários devam ser libertados “pelas cúpulas”. Em *Carta a Sorge*, Marx afirma a existência de um espírito malsão



nos chefes do partido e conclui:

O compromisso com os lassalianos conduziu a um igual compromisso com outras facções similares, particularmente (veja Most) com Dühring e seus 'administradores' e também com todo um bando de estudantes semiamadurecidos e doutores ultrassabios que querem dar ao socialismo uma forma 'ideal superior', ou seja, substituir sua base materialista (que exige um sério e objetivo estudo quando se quer operar sobre ela) por uma mitologia moderna com suas deusas da Justiça, da Liberdade, da Igualdade e da 'Fraternidade' (MARX, 1978b, p. 27).

Mas, voltando à Carta anterior, escrita quatro anos antes da morte de Marx, ele afirma que é um processo evolutivo normal que pessoas que tenham pertencido “à classe dirigente” e posteriormente se ligam ao proletariado forneçam elementos de educação. Contudo, Marx afirma que é necessário que forneçam “verdadeiros elementos de instrução” e não é isso que ocorre, pois o que fazem é “conciliar as ideias socialistas mal e mal assimiladas com os diferentes pontos de vista teóricos que esses senhores trouxeram da Universidade ou de outras partes” (MARX, 1978b, p. 29), são “criadores de ciências próprias” que logo buscam “ensinar” aos demais, e o partido pode perfeitamente passar sem estes elementos, “cujo primeiro princípio é ensinar aquilo que não aprenderam”. Uma outra exigência é que, quando pessoas provenientes de outras classes se aliam ao movimento operário, “não tragam consigo nenhum resquício de preconceitos burgueses ou pequeno-burgueses, mas que assimilem sinceramente a concepção proletária” (MARX, 1978b, p. 29). Essas pessoas, no entanto, “são impregnadas de ideias burguesas e pequeno-burguesas”. É um direito deles formar um partido pequeno-burguês, mas não estar num partido operário, onde eles são um “elemento estranho”.

Se existem razões para tolerá-los, e impedir que tenham qualquer influência na direção do partido e ter sempre em vista que a ruptura com essa gente é apenas uma questão de tempo. Esse momento parece, aliás, ter chegado. Não compreendemos como o partido ainda pode tolerar os autores deste artigo [...]. Mas se essas pessoas chegam a tomar nas mãos a direção do partido, este será castrado e privado para sempre de seu ímpeto revolucionário (MARX, 1978b, p. 30).

A posição diante dos partidos vai se tornando cada vez mais crítica, sem, no entanto, criar uma concepção clara do problema da burocracia partidária, apenas uma presciência



desse processo. No caso dos sindicatos, o seu papel limitado no processo de luta de classes e sua burocratização já são percebidos e no caso dos partidos esta percepção é menos visível. As razões disso remetem ao caso que os sindicatos ingleses, referência fundamental de Marx, já estavam num processo mais avançado de burocratização, pois se manifestava no país capitalista mais avançado da época, enquanto que os partidos políticos surgiam um pouco depois e sua referência fundamental era o Partido Socialdemocrata Alemão, em seu processo de nascimento e, portanto, com um grau de burocratização ainda pequeno. Outro elemento é que no que se refere aos sindicatos, havia uma separação cada vez maior entre suas concepções e a teoria revolucionária de Marx, enquanto que no caso do partido alemão havia influência do marxismo, principalmente na ala dos aliados de Marx e Engels que realizaram a fusão com os lassalistas (e que eram mais distantes de ambos do que eles pensavam e com o passar do tempo, os lassalistas foram substituídos pelos “marxistas”, que, no entanto, realizaram os temores de Marx sobre a posição dos chefes provenientes de outras classes sociais). Sem dúvida, o caráter ainda incipiente dessa burocracia civil nascente foi um dos motivos para tal, bem como, devido a isso, sua pouca importância política.

É por isso também que a classe burocrática também não foi percebida pelos pretensos seguidores de Marx, a não ser com raras exceções. As críticas ao Partido Socialdemocrata, por exemplo, eram direcionadas geralmente aos líderes por serem burgueses e pequeno-burgueses e isso vale até para os mais radicais e que depois romperam com a socialdemocracia e com o bolchevismo, como Rosa Luxemburgo (LUXEMBURGO, 1986; VIANA, 2013), Anton Pannekoek (2011) e outros. A grande importância política da burocracia partidária foi essencialmente o reformismo e por isso foi confundido com concepções burguesas e pequeno-burguesas. Até o sociólogo Robert Michels, em sua obra clássica sobre os partidos políticos, que tematizou a “lei férrea da oligarquia” e analisou a burocracia partidária, ainda caía em confusão ao colocar que os partidos socialistas criam “camadas pequeno-burguesas” (MICHELS, 1982) ao invés de nomear corretamente: classe burocrática ou uma fração específica dessa classe, a partidária.



A Abolição da Burocracia

A posição antiburocrática de Marx desemboca na tese da necessidade de abolição da burocracia. Essa posição está explicitada no conjunto da sua obra, desde as primeiras, tal como *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*, até as suas últimas obras. Nessa primeira obra Marx aponta para o fim da burocracia:

A supressão da burocracia só é possível quando o interesse geral se transforma realmente em interesse particular e não, como afirma Hegel, simplesmente no pensamento, na abstração, onde tal só poderia acontecer quando o interesse particular se transformasse em interesse geral (MARX, 1976, p. 74).

A supressão da burocracia é aqui apresentada de forma abstrata, mas é reapresentada de forma mais concreta em *Introdução à Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*, na qual esboça o materialismo histórico e desenvolve, pela primeira vez, sua teoria da luta de classes. Nesta obra afirma que toda classe social que aspira se tornar classe dominante deve apresentar seus interesses particulares como sendo os interesses gerais da sociedade, interesses universais. No entanto, uma vez conquistado o poder, tal classe manifesta seus verdadeiros interesses, particulares, a instauração de uma nova forma de dominação. Na sociedade burguesa, contudo, emerge uma classe social na qual interesses particulares e interesses universais são idênticos, e, portanto, a sua revolução significa a emancipação humana em geral. Esta classe social é o proletariado que ao se emancipar, liberta toda a humanidade, já que seu objetivo não é instituir uma nova forma de dominação e sim abolir as classes sociais em geral, inclusive a si mesma enquanto classe (MARX, 1968). Esta concepção estará presente em outras obras e sempre ele aponta para a criação de uma associação operária, livre associação de produtores ou autogoverno dos produtores (BERGER, 1977), como forma de superação do Estado e sua burocracia¹¹.

¹¹ Há uma interpretação dominante sobre a obra *O Manifesto Comunista*, segundo a qual Marx faria uma defesa do estatismo e, segundo alguns, até mesmo do burocratismo. A fonte de tal interpretação dominante é Lênin, que transforma até mesmo o texto de Marx sobre a Comuna de Paris em obra que defende a necessidade da burocracia (LÊNIN, 1987). Contudo, apesar de certa ambiguidade e imprecisões, principalmente em relação à



Em obras posteriores, como no *Dezoito Brumário*, *A Guerra Civil na França*, entre outras, retoma a ideia da abolição da burocracia estatal. Na primeira obra citada, ele afirma: que na “luta contra a revolução, a república parlamentar viu-se forçada a consolidar, juntamente com as medidas repressivas, os recursos e centralização do poder governamental. Todas as revoluções aperfeiçoaram essa máquina *ao invés de destruí-la*” (MARX, 1986, p. 114). Já no célebre texto *A Guerra Civil na França*, sobre a revolução inacabada da Comuna de Paris, ele afirma que “Uma vez estabelecido o regime comunal em Paris e nos centros secundários, o antigo governo centralizado teria de dar lugar, inclusive nas províncias, ao autogoverno dos produtores” (MARX, 2011, p. 13).

Assim, a posição antiburocrática de Marx aponta para a abolição da burocracia estatal. No entanto, a ideia de “livre associação dos produtores” é basilar em seu pensamento, o que significa, evidentemente, a abolição da burocracia empresarial, mesmo porque esta existe para servir ao capital e com o processo de revolução proletária, esta deixa de existir. No que se refere aos sindicatos, Marx previa sua superação pela associação política revolucionária do proletariado, o que, em outros textos, chama de “proletariado organizado em partido político”, ou seja, como classe autônoma e independente das demais classes sociais. A sua concepção é a de que ao invés de lutar por melhores salários e diminuição da jornada de trabalho, a classe operária já começa a perceber que o necessário é abolir o salariedade e se tal consciência se desenvolver no proletariado, os sindicatos “não gozarão muito tempo do privilégio de serem as únicas organizações da classe operária. Ao lado ou acima dos sindicatos de cada ramo da indústria surgirá uma união geral, uma organização política da classe operária em conjunto” (MARX, 1980, p. 43). Essa ideia da ação do proletariado como classe, ou em “conjunto”, a sua totalidade, perpassa toda a concepção de Marx sobre abolição da burocracia, seja estatal ou qualquer outra. É por isso que ele também afirma, ao criticar os “alquimistas da revolução” que a lição que a corrupção destes deixou ao proletariado é que “não basta uma parte do proletariado”, pois “só o proletariado em seu conjunto pode levar a cabo” a revolução

questão do Estado, não há nenhum estatismo nessa obra, muito menos se entender no sentido da defesa de um processo no qual se mantenha a burocracia estatal, pois Marx sempre defende a perspectiva da luta de classes e do proletariado, como classe social, como o concretizador da revolução e não grupos ou partidos.



moderna (MARX, 1974, p. 77).

Nesse sentido, a ideia do proletariado auto-organizado, como classe independente e autônoma (o que às vezes Marx expressa como “organizado em partido político”, ou como “classe”), através de sua “união geral”, de sua “associação”, é que se pode abolir o capitalismo e a máquina estatal burocrática. E isso vale para as demais manifestações burocráticas da sociedade civil.

Considerações Finais

O presente texto fez o percurso de mostrar a análise marxista da burocracia numa época de pouco desenvolvimento dessa classe. Marx conseguiu perceber e apontar a existência da classe burocrática, mas não conseguiu prever todas suas manifestações futuras e nem conseguiu identificar suas primeiras formas de existência na sociedade civil de forma clara e consequente, inclusive devido seu caráter incipiente.

A obra de Marx foi produzida durante a fase do capitalismo liberal, comandado pelo regime de acumulação extensivo¹², período que antecede a verdadeira burocratização na instância da sociedade civil, criando a “sociedade civil organizada”. A formação da burocracia na sociedade civil ocorria de forma incipiente, constituindo a “fase A”, segundo periodização de Lapassade (1989). A consolidação da burocracia na sociedade civil, através de partidos e sindicatos, entre outras organizações, ocorre durante a chamada “fase B” (LAPASSADE, 1989). Esse processo ocorre no capitalismo oligopolista, comandado pelo regime de acumulação intensivo, período em que Marx viveu parcialmente. É durante esse regime de acumulação que expressa uma nova fase do capitalismo é que ocorre o processo de consolidação da burocracia, ou a “fase B”, segundo Lapassade (1989).

A concepção de Marx sobre a burocracia aponta para a formação de uma nova classe social da sociedade capitalista, cuja primeira e fundamental manifestação é a burocracia estatal. A burocracia empresarial é percebida também e uma presciência de outras formas de

¹² Existem diversas teorias que trabalham com a tese dos regimes de acumulação, mas apenas utilizamos a que consideramos mais adequada (VIANA, 2009; VIANA, 2003; BRAGA, 2013).



manifestação da burocracia na sociedade civil ocorre, principalmente no caso de partidos e sindicatos. A burocracia, como classe, tem o interesse em se perpetuar e reproduzir, e, em alguns momentos históricos, busca implantar seu próprio domínio. Entre suas características formais está a disputa por cargos, o segredo, a hierarquia, etc.

A burocracia é uma classe auxiliar da burguesia, pois é esta que, no fundo, detém o poder real, a palavra final, além de estar a serviço desta. Enquanto classe social da sociedade capitalista, a burocracia é uma classe de trabalhadores assalariados improdutivos. A sua renda vem do Estado ou do capital. A partir da teoria marxista da produção de mais-valor, que ocorre no processo de produção capitalista, e seu processo de realização no mercado, o que promove a repartição do mais-valor global, temos as raízes da renda das classes sociais improdutivas, tal como a burocracia. Os seus rendimentos são oriundos do mais-valor produzido pelo proletariado, ou seja, do processo de exploração capitalista. A realização do mais-valor no mercado e, por conseguinte, a repartição do mais-valor global promove a sustentação das classes improdutivas (VIANA, 2014).

A burocracia é produto da ampliação da divisão social do trabalho e se amplia com o desenvolvimento desta. Ao ser uma classe que serve ao capital, obviamente que não tem a simpatia de Marx, que a considera uma “excrecência parasitária”. As diversas críticas de Marx deixam claro sua oposição à burocracia. A sua defesa da abolição da burocracia deixa isso mais que evidente. Desta forma, a posição de Marx diante da burocracia nada tem a ver com as interpretações dominantes do seu pensamento. A conclusão final só pode ser, após uma leitura rigorosa do pensamento de Marx, a de que ele é essencialmente antiburocrático.

REFERÊNCIAS

- BERGER, Claude. *Marx frente a Lênin*. Asociación Obrera o Socialismo de Estado. Madrid: Zero, 1977.
- BERNARDO, João. *Marx Crítico de Marx*. Vol. 3. Porto, Afrontamento, 1977.
- ERMAKOVA, A. e RÁTNIKOV, E. *O que São as Classes e as Lutas de Classes*. Moscou: Progresso, 1986.



GODELIER, Maurice; MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *El Modo de Produccion Asiatico*. Córdoba, Eudecor, 1966.

GURVITCH, Georges. *A Sociologia de Karl Marx*. São Paulo: Anhembi, 1960.

HARNECKER, Marta e URIBE, Gabriela. *Luta de Classes*. São Paulo: Global, 1980.

HEGEL, G. W. *Princípios da Filosofia do Direito*. Lisboa: Guimarães, 1990.

KORSCH, Karl. *Karl Marx*. Barcelona: Ariel, 1983.

LABRIOLA, Antonio. *La Concepción Materialista de la História*. Madrid, Editorial 7, 1979.

LAPASSADE, Georges. *Grupos, Organizações e Instituições*. 3ª edição, Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

LÊNIN, W. *O Estado e a revolução*. São Paulo: Global, 1987.

LOPES, Sérgio. Burocracia: Prospecção de um conceito. *Análise Social*, Vol. X (1.º), 1973 (n.º 37), pp. 51-78.

LOSOVSKI, D. *Marx e os Sindicatos*. São Paulo, Anita Garibaldi, 1989.

LUXEMBURGO, Rosa. *Reforma Social ou Revolução?* São Paulo: Global, 1986.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. Petrópolis: Vozes, 1988.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Sindicalismo*. São Paulo: Ched, 1980.

MARX, Karl. A Comuna de Paris. In: VIANA, Nildo (org.). *Escritos Revolucionários sobre a Comuna de Paris*. Rio de Janeiro: Rizoma, 2011.

MARX, Karl. *Capítulo VI “Inédito” de O Capital*. 1982. São Paulo: Moraes, 1982.

MARX, Karl. Cartas. In: MARX, Karl et al. *A Questão do Partido*. São Paulo, Kairós, 1978b.

MARX, Karl. *Crítica ao Programa de Gotha*. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, Karl. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. Lisboa: Presença, 1978.

MARX, Karl. *Crítica de la Filosofia del Derecho de Hegel*. Notas Aclaratorias de Rodolfo Mondolfo. Buenos Aires: Ediciones Nuevas, 1968.



MARX, Karl. Los Alquimistas de la Revolución. In: RUBEL, Maximilien (org.). *Páginas Escogidas de Marx para una Ética Socialista*. Vol. 2. Buenos Aires, Amorrurtu, 1974.

MARX, Karl. *O Capital*. Vol. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MARX, Karl. *O Dezoito Brumário e Cartas a Kugelmann*. 5a edição, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

MARX, Karl. O Governo da Índia. In: MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *Sobre o Colonialismo*. Vol. 1. Lisboa, Estampa, 1978a.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: UnB, 1982.

MONDOLFO, Rodolfo. *El Materialismo Histórico em F. Engels y Otros Ensayos*. Buenos Aires, Raigal, 1956.

PANNEKOEK, Anton. *Partidos, Sindicatos e Conselhos Operários*. Rio de Janeiro: Rizoma, 2011.

VIANA, Nildo. *A Consciência da História*. Ensaio sobre o Materialismo Histórico-Dialético. 2ª edição, Rio de Janeiro: Achiamé, 2007.

VIANA, Nildo. *A Teoria das Classes Sociais em Karl Marx*. São Paulo: Ideias e Letras, 2014.

VIANA, Nildo. *O Capitalismo na Era da Acumulação Integral*. São Paulo: Ideias e Letras, 2009.

VIANA, Nildo. *Estado, Democracia e Cidadania*. A Dinâmica da Política Institucional no Capitalismo. Rio de Janeiro: Achiamé, 2003.

VIANA, Nildo. *Rosa Luxemburgo e a Autogestão Social*. Rio de Janeiro: Rizoma, 2013.



CONFLITOS AGRÁRIOS E IGREJA EM TEMPO DE MUDANÇAS

José Santana da Silva¹

Resumo

A crescente expansão das relações capitalistas de produção e de propriedade na agricultura no Brasil, a partir da década de 1950, levou à intensificação dos conflitos entre camponeses, pequenos arrendatários (parceiros, meeiros, foreiros, agregados) e capital agrário apoiado pelo estado. Isto caracterizou a chamada “questão agrária” no país. Ao se envolver com esses conflitos agrários, inicialmente com o objetivo de impedir a propagação do comunismo entre os trabalhadores agrícolas, a igreja católica passou por uma inflexão na sua tradicional função de conciliação de classes, evidenciada no apoio de parte do clero às lutas do campesinato contra a expropriação de suas terras e dos trabalhadores agrícolas expropriados pela reforma agrária. Este artigo constitui numa análise dessa mudança.

Palavras-chave: questão agrária; clero católico; inflexão política.

AGRARIAN CONFLICTS AND CHURCH IN TIME OF CHANGES

Abstract

The increasing expansion of capitalist relations of production and property in agriculture in Brazil since the 1950s has led to the intensification of conflicts between peasants, small tenants (partners, sharecroppers, “foreiros”, and clusters) and agrarian capital supported by the state. This had characterized the called “agrarian question” in the country. By engaging in these agrarian conflicts, with the initial aim to preventing the spread of communism among agricultural workers, the Catholic Church underwent an inflection in its traditional function of class reconciliation, evidenced in the support of the clergy to the struggles of the peasantry against the expropriation of their lands and of the agricultural workers expropriated by agrarian reform. This article is an analysis of this change.

Keywords: Agrarian question; Catholic clergy; Political inflection.

¹ Doutor em História e professor na Universidade Estadual de Goiás, Campus Anápolis de Ciências Socioeconômicas e Humanas.

Introdução

Nas décadas de 1950 e 1960, a expansão das relações capitalistas de produção e de propriedade contra a produção camponesa provocou acirramento dos conflitos sociais no campo no Brasil. Camponeses e pequenos arrendatários (parceiros, meeiros, foreiros, agregados) foram expropriados e expulsos por antigos e novos proprietários. Em numerosos casos os camponeses, geralmente posseiros, perderam suas terras para especuladores que delas se apropriavam por meio da grilagem². Os arrendatários, antes de serem expulsos, com frequência eram submetidos ao pagamento de taxas de arrendamento que punham em risco a sua sobrevivência. Com a intensificação das ações dos expropriadores, parte dos trabalhadores expropriados e expulsos passou da resistência à reivindicação por “reforma agrária radical”! Essa situação evidenciou a “questão agrária” no país e atraiu a atenção de amplos setores da sociedade brasileira, dentre eles, a igreja católica.

Habitado a atuar como agente da conciliação entre as classes sociais com vistas à manutenção da ordem social, o clero se envolveu na questão agrária com o objetivo de combater a influência do Partido Comunista entre camponeses e demais trabalhadores agrícolas. Mas o acirramento dos antagonismos entre posseiros e trabalhadores sem terra de um lado e capital agrário e estado do outro levou parte dos agentes católicos à defesa das reivindicações dos primeiros e à oposição à tentativa dos últimos de monopolizar a posse da terra. O processo que produziu essa inflexão de parte do clero católico no Brasil é o tema deste artigo. Para tanto, é necessário descrever a trajetória da questão agrária e seus desdobramentos políticos.

De acordo com Martins, a questão agrária no Brasil se constituiu de dois tipos de ‘problemas agrários’: o primeiro, derivado do “rompimento da combinação entre relações de trabalho e produção direta, pelos próprios trabalhadores, dos seus meios de vida” (MARTINS, 1975, p. 51). A remuneração da força de trabalho, antes efetuada total ou parcialmente por meios não monetários, passa a ser feita em dinheiro, mais comumente a partir da aprovação

² A grilagem consiste na falsificação de documento de propriedade sobre terras ocupadas por posseiros que não possuem título oficial de propriedade. A falsificação era obtida em cartório de registro de imóveis.

do Estatuto do Trabalhador Rural (lei nº 4.214, de 2 de março de 1963), o que representou o rebaixamento, em termos reais, do nível de vida dos trabalhadores no campo. O problema se tornou mais explícito através das manifestações dos camponeses nordestinos nas décadas de 1950/1960 organizados nas denominadas “Ligas Camponesas”.

O segundo tipo de problema agrário resultou da apropriação jurídica (com base em títulos verdadeiros ou falsos) de terras já ocupadas por posseiros (em muitos casos por mais de uma geração) nas regiões de fronteira agrícola em distintos momentos históricos e regiões do país. Esse processo caracterizou o avanço da “frente pioneira” sobre a “frente de expansão”³. Situação verificada nos estados de Santa Catarina, Paraná, Goiás, Mato Grosso, Pará e Maranhão.

Dessa perspectiva, a questão agrária no Brasil resultou da mudança nas relações de produção e de propriedade na agricultura, do aumento da exploração dos pequenos arrendatários (parceiros, meeiros, foreiros) e posterior expulsão das terras cultivadas e da monopolização da propriedade fundiária por uma classe minoritária, por meio da apropriação privada de terras devolutas e de áreas já ocupadas por camponeses sem título jurídico de posse, utilizando-se da pressão econômica, dos aparelhos repressivos e jurídicos do Estado e da violência privada direta contra posseiros.

Questão agrária e conflitos sociais no campo

Os primeiros conflitos sociais decorrentes da questão agrária no Brasil foram os de Canudos, no estado da Bahia (1893-1897), a Guerra do Contestado, no sul do país (1912-1916),

³ Martins define a *frente de expansão* como o “movimento social que se desenrola naquele espaço móvel que se situa entre o território já ocupado empresarialmente, por grandes fazendeiros, por uma agricultura já organizada em bases modernas, por cidades, por uma infraestrutura de circulação já determinada pela produção e comercialização da mercadoria, que é a *frente pioneira*, e territórios tribais” (grifos meus). Na frente pioneira predomina, “ideologicamente”, sobretudo o “*proprietário capitalista*”, enquanto que na frente de expansão, o tipo social característico é o *posseiro*. Nesta, encontra-se uma população “cuja existência se baseia em relações sociais imediatas distintas daquelas que caracterizam a frente pioneira”. “Enquanto na primeira [frente pioneira] reinam o capital e a mercadoria diretamente produzida como tal, na segunda [frente de expansão] reinam o trabalho familiar e o excedente que se torna mercadoria eventualmente e após terem sido definidos, nas condições dadas, os meios de vida necessários à sobrevivência da família (essa definição pode se alterar dependendo das circunstâncias sociais, econômicas e históricas)” (MARTINS, 1990, p. 114).

e o *cangaço*, no sertão nordestino. Após o fim do regime ditatorial do Estado Novo (1937-1945), os conflitos agrários se agravaram. Esse agravamento resultou da combinação de dois processos básicos: o avanço das “frentes pioneiras” sobre as “frentes de expansão” nas áreas de fronteira agrícola – Oeste do Paraná, Centro-Oeste do Brasil (Goiás e Mato Grosso) – e a incorporação das terras cultivadas por parceiros e arrendatários (*foreiros*) à produção do açúcar de cana no Nordeste do país.

A política de ocupação de áreas “vazias” do Centro-Oeste foi posta em prática por meio de assentamentos de famílias sem-terra em projetos de colônias agrícolas (Ceres, em Goiás, Dourados, no Mato Grosso) e muita propaganda, que estimulava os camponeses das regiões sudeste e nordeste a migrarem para essas áreas na esperança de obterem terras abundantes e férteis. Para milhares deles, o sonho não passou de reprise do velho pesadelo: grilagem, violência e nada de terra livre.

Na região Centro-Oeste, a “marcha para o oeste” representou um importante mecanismo da divisão “regional do trabalho” sob a hegemonia do capital comercial do Sudeste, mais precisamente concentrado em São Paulo. Para o estado de Goiás, esse processo significou a sua integração a esse mercado como fornecedor de produtos agropecuários, sem que isto tenha implicado de imediato em modernização do processo produtivo e das relações de produção no setor agrário (BORGES, 2000, p. 26).

A necessidade dos proprietários rurais de aumentarem a geração de excedentes para o mercado e ampliarem a extração da renda da terra, sem a modernização do processo produtivo, só poderia ser atendida de duas maneiras: uma, era através da incorporação de novas áreas ao cultivo (agricultura extensiva); a outra, teria de ser através da elevação das taxas de arrendamento dos camponeses arrendatários e parceiros. Ambas as estratégias não eram excludentes, porém, muitos foram os fazendeiros que optaram pela segunda. Em reação a esse aumento da exploração, um grupo de camponeses da localidade de Campo Limpo, município de Orizona (sudeste do estado de Goiás), organizados por militantes do Partido Comunista Brasileiro (PCB), desencadeou um movimento pela redução da taxa de arrendamento ao patamar de vinte por cento da produção, conforme estabelecido na Constituição Estadual de 1947. Tratou-se da “Luta do Arrendo” estudada por Loureiro (1988) e Guimarães (1988). A repressão policial aos arrendatários rebeldes solucionou o conflito em



favor dos proprietários.

A luta camponesa de maior repercussão política no estado ocorreu na região do médio-norte goiano – a Revolta Camponesa de Formoso e Trombas (CARNEIRO, 1988; MAIA, 2008; SOUZA, 2010). No começo, foi a extorsão de uma renda pelos fazendeiros-grileiros, em seguida, tentaram se apropriar das posses dos ocupantes por meio da grilagem sem nenhum êxito diante da tenaz resistência dos posseiros. Os camponeses passaram a se organizar em “Conselhos de córrego” e na Associação de Lavradores e Trabalhadores de Formoso. A resistência dos camponeses à expropriação culminou na luta armada entre 1954 e 1957. As vitórias dos camponeses permitiram o estabelecimento de uma área autônoma sob seu controle com centro em Formoso, distrito de Uruaçu transformado em município na época. O regime militar instalado em 1964 se encarregou de pôr fim ao movimento por meio da repressão.

Quanto ao outro processo que contribuiu para agravar os conflitos políticos no campo, identifica-se aí a atuação de um fator conjuntural: o crescimento da demanda por açúcar no mercado externo. Seus efeitos foram especialmente marcantes no Nordeste. Naquela região, antes da Segunda Guerra Mundial, a crise do comércio do açúcar no mercado internacional levou os proprietários das fazendas a arrendá-las aos trabalhadores rurais em regime de “aforamento”⁴ ou de parcerias. Objetivavam com isto continuar extraindo renda da terra e garantir mão-de-obra disponível para a retomada da produção comercial, quando a conjuntura se tornasse favorável. Com o início do conflito mundial o mercado tendeu a se recuperar, expandindo-se mais ainda no pós-guerra. A nova conjuntura econômica propiciou a reativação da produção açucareira, o que levou os grandes proprietários nordestinos a expulsarem os foreiros e os parceiros. Os trabalhadores expulsos foram convertidos em assalariados temporários ou “volantes”, grande parte deles na condição de “clandestinos”⁵.

⁴ O “aforamento” consiste no aluguel da terra pelo camponês cujo pagamento, o *foro*, era feito em dinheiro, no último mês do ano. Mas, nesse sistema, o *foro* não era o único tributo pago pelo trabalhador, havia ainda o *cambão* ou *condição* que consistia na obrigação de “conceder ao senhor das terras alguns dias de trabalho gratuito, cujo número varia conforme o acordo estabelecido” (BASTOS, 1984, p. 49-50).

⁵ Tal designação se aplica aos trabalhadores assalariados contratados sem registro formal.



Os que resistiram à expulsão se organizaram em “Ligas Camponesas”⁶. A persistência do processo de expulsão levou a uma rápida evolução dos objetivos dos arrendatários, passando da luta pela permanência na terra na condição de foreiros à luta pela propriedade da terra e pelo fim dos tributos que lhes eram extorquidos, tornando-se, posteriormente, a base de um movimento nacional pela “reforma agrária radical” (BASTOS, 1984, p. 123-125). Esta foi a tese vitoriosa no I Congresso Nacional de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas de Belo horizonte, Minas Gerais, de 1961. Com o avanço do sindicalismo no campo, especialmente a partir da promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, as “Ligas” diminuíram sua importância como instrumento de organização autônoma dos trabalhadores, mas foi a repressão imposta pelo regime ditatorial militar que determinou a sua liquidação, após 1964.

Além das lutas dos camponeses goianos e nordestinos, as mudanças ocorridas no campo brasileiro no pós-guerra geraram inúmeras outras manifestações. No estado de São Paulo, a substituição de grande parte da lavoura cafeeira atingida pela crise do pré-guerra por pastagens para o gado bovino e por outras culturas (algodão e cana de açúcar, principalmente) levou à expulsão de milhares de colonos. Naquele estado, os movimentos dos camponeses se limitaram às lutas de arrendatários e subarrendatários pelo cumprimento ou prorrogação dos contratos de arrendamento firmados com os fazendeiros ou grandes arrendatários (MARTINS, 1990; D’INCAO, 1975, p. 138-141).

A grilagem que acompanhou o movimento das fronteiras agrícolas nas décadas de 1940 e 1950 atingiu, também, o oeste do estado do Paraná. Da mesma forma que em Goiás, nessa região os posseiros reagiram à expulsão, chegando à luta armada contra os grileiros, sendo o próprio governador do estado um deles (MARTINS, 1990, p. 73-76). Em Porecatu, sudoeste do estado, a luta dos camponeses avançou ao ponto de dominarem quatro cidades da região (Pato Branco, Francisco Beltrão, Capanema e Santo Antônio) em 1957.

Todo o debate político da década de 1950 em torno da necessidade de se fazer a reforma

⁶A primeira “Liga” criada no Nordeste foi a do engenho Galileia, no município de Vitória de Santo Antão, estado de Pernambuco, em 1954, com o nome de Sociedade Agrícola dos Plantadores e Pecuaristas de Pernambuco (SAPP). Essa associação foi constituída com a finalidade de prestar assistência aos associados como, por exemplo, o auxílio para o sepultamento de familiares (BASTOS, 1984).

agrária e das lutas dos trabalhadores por terra não foi suficiente para superar a resistência dos grandes proprietários que sempre impediram a sua concretização. Apesar de estar prevista na Constituição federal de 1946 (artigos 141 e 147), a desapropriação por interesse social nunca saiu do papel. O parágrafo 16 inserido naquele primeiro artigo, estabelecia que as desapropriações só poderiam ser feitas mediante “prévia e justa indenização em dinheiro” (grifo meu), o que praticamente inviabilizou a reforma agrária.

No governo de João Goulart (1961-1964), a superação dos conflitos no campo, ainda nos marcos da política populista desenvolvimentista, deveria passar pela realização da reforma agrária, a mais básica de todas as “reformas de base”, e pela extensão da legislação social aos trabalhadores rurais. Incapaz de obter maioria parlamentar no parlamento, João Goulart tentou levar seu plano de reformas adiante através de decretos, mas fracassou e perdeu o poder. Em lugar do projeto de Estatuto da Terra, elaborado durante seu mandato e rejeitado pelo Congresso, foi aprovado um outro no final do primeiro ano do governo ditatorial que o sucedeu (lei nº 4.504/1964).

A legislação trabalhista foi estendida ao campo com a aprovação do ETR⁷. Esse Estatuto foi um “produto direto” da criação da Superintendência de Reforma Agrária (SUPRA), instituída em 1962 (LINHARES; SILVA, 1999, p. 172-173). O foco na regulamentação dos direitos dos trabalhadores rurais assalariados demonstra que, na visão dos seus formuladores e do governo Goulart, a distribuição de terras não era o problema central do campo. O ETR representou um instrumento de desarticulação das lutas dos trabalhadores rurais por terra, na medida em que esvaziou as ligas camponesas. O Nordeste canavieiro foi a região onde os seus efeitos políticos foram mais sentidos: desencadeou-se um grande crescimento do número de sindicatos, levando militantes do PCB e agentes da igreja católica a uma verdadeira corrida pela criação de novas entidades, culminando com a fundação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e o acirramento da oposição dos grandes proprietários ao governo Goulart.

⁷ A difícil trajetória do Estatuto do Trabalhador Rural se iniciou em 1956, quando o projeto foi apresentado ao Congresso pelo líder do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), deputado Fernando Ferrari. Ao longo desse período sofreu inúmeras derrotas (CAMARGO, 1996, p. 156-157).



Nada mais podendo fazer para absorver as contradições entre os interesses do capital e do trabalho (incluindo os trabalhadores rurais), o fim do governo Goulart marcou o esgotamento do populismo, incapaz de satisfazer às crescentes demandas das classes exploradas em acelerado processo de politização. Nesse contexto, o bloco dominante agrário-burguês que ainda detinha o controle de instituições fundamentais, como o parlamento nacional, estava posto diante de duas alternativas políticas: assumir integralmente a democracia liberal e admitir o avanço de um projeto político popular, com todos os prejuízos que isso acarretaria aos seus interesses, ou, mais uma vez, comportar-se de modo coerente com a sua postura autoritária e interromper o processo em curso, a ferro e fogo. O bloco dominante optou pela segunda alternativa. Era necessário garantir, acima de tudo, as condições da acumulação crescente de capital. O regime ditatorial, imposto a partir de 1964, iria cumprir bem esse papel, combinando “segurança nacional” e “desenvolvimento”, isto é, repressão aos trabalhadores e acumulação de capital.

Foi como parte da estratégia para promover a expansão da acumulação capitalista que o novo bloco dirigente formulou sua política agrária sintetizada no Estatuto da Terra⁸. Os eixos principais da política agrária contida no Estatuto da Terra eram dois: 1) a colonização das áreas “vazias” da região Amazônica, através da transferência de famílias de trabalhadores rurais cuja demanda por terra causava grandes tensões nas regiões de ocupação mais antiga do país, especialmente no Nordeste; e 2) a modernização tecnológica da agricultura comercial, garantida por abundantes financiamentos públicos, cujos empréstimos eram condicionados à compra de máquinas e insumos industrializados (DUARTE, 1998).

A política de ocupação das terras da Amazônia se tornou o principal impulsionador dos conflitos advindos da não solução da questão agrária. Ocorreu que, ao mesmo tempo em que empurravam os “homens sem-terra” do Nordeste e do sul do país para as “terras sem gente” da região, sem qualquer ajuda financeira, os governos militares criaram um generoso

⁸Panini (1990) afirma que o Estatuto da Terra teve como referência o ‘Decálogo da Reforma Agrária’ do Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES), por sua vez inspirado nas conclusões da Conferência da Organização dos Estados Americanos, realizada em Puntadel Este (Uruguai) em 1960. As resoluções daquele encontro expressavam a estratégia dos Estados Unidos da América para esvaziar os movimentos camponeses na América Latina (p. 71-72).



programa de incentivos fiscais e de subsídios⁹ para estimular o capital nacional e estrangeiro a implantar grandes projetos agropecuários naquela área. Junto com os empreendedores do Sul, foram os especuladores de terras que contribuíram para aumentar a grilagem das terras ocupadas pelos posseiros. Com esse plano de incentivos o regime ditatorial demonstrava que o seu compromisso fundamental era com os interesses do capital, contribuindo para estender aos mais distantes rincões do território nacional as já profundas contradições entre a propriedade capitalista e a posse camponesa. A adoção dessa política, segundo Martins, “inverteu o modelo clássico” de desenvolvimento do capitalismo, levando a uma verdadeira fusão entre capital e propriedade fundiária, a “aliança do atraso”, “reforçando, consequentemente, o sistema oligárquico nela apoiado” (MARTINS, 1999, p. 80).

Enquanto o regime ditatorial proporcionava condições para a latifundização da Amazônia, a reforma agrária que estava prevista no ET para ser realizada com base na desapropriação de propriedades demandadas pelos trabalhadores e que fossem objeto de conflitos, permaneceu praticamente estagnada. Os casos de desapropriação para assentamento de famílias sem terra foram raros. Ao longo dos primeiros dezesseis anos de vigência do Estatuto da Terra, apenas 93 decretos foram expedidos com esse fim em todo o território nacional (PANINI, 1990, p. 90). Segundo Martins, o objetivo estratégico do Estatuto da Terra era desmobilizar os camponeses que lutavam pela terra (1990, p. 96). Além do reforço à concentração da propriedade fundiária no país, a política agrária do regime militar contribuiu para a explosão dos conflitos no campo, a partir da década de 1970, acentuando o êxodo rural, a proletarianização e lumpemproletarianização de camponeses e arrendatários.

Sem dúvida, a acelerada expansão e a crescente radicalização das lutas dos trabalhadores rurais por terra, antes de 1964, foi um dos principais fatores desencadeadores do golpe militar. Por isso mesmo, assim que o regime ditatorial se instalou, as organizações dos trabalhadores rurais se tornaram alvos de repressão aniquiladora, especialmente daquelas que

⁹ O programa de incentivos fiscais instituído pelo governo federal para estimular os capitalistas (nacionais e multinacionais) a implantarem grandes projetos agropecuários na Amazônia Legal consistia em isentar o capital do pagamento de 50% do imposto de renda devido, desde que essa parcela fosse depositada no Banco da Amazônia (BASA), criado junto com a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), em 1966, cuja finalidade era financiar até 75% daqueles empreendimentos (MARTINS, 1999, p. 79).

lutavam por terra, como era o caso das ligas camponesas, ou de intervenções, como ocorreu com os sindicatos, federações e confederação.

Apesar do cerceamento da liberdade de organização e manifestação imposto pelo poder opressor, os trabalhadores rurais ainda realizaram algumas greves antes da decretação do Ato Institucional nº 5¹⁰ no Nordeste. De acordo com Medeiros, a tendência das mobilizações nesse período foi a reivindicação pelo cumprimento de direitos sociais (trabalhistas) previstos no ETR. Segundo essa autora, “Onde havia conflito de terra, quando o sindicato agia, era no sentido de tentar garantir a manutenção dos trabalhadores na área”, seja através de ações judiciais, seja exigindo a aplicação do Estatuto da Terra (MEDEIROS, 1989, p. 89).

Nesse período, o crescente envolvimento dos agentes da igreja católica com os posseiros e trabalhadores rurais em conflito com o capital agrário e o estado, conforme descrito até aqui, foi um dos fatores responsáveis pela mais importante inflexão na orientação política na história da igreja católica no Brasil. Ressalve-se, entretanto, que essa mudança não alterou o caráter conservado da instituição.

Igreja e conflitos sociais no campo: mudar para conservar

Desde que foi inventada, a religião tem sido uma das “formas ideológicas” (MARX, 1986, 25) por meio da qual os indivíduos tomam consciência da realidade em que vivem. As representações construídas e reproduzidas pelas religiões não estão imunes às transformações históricas por que passam as sociedades. Ao mesmo tempo em que são determinadas pelas condições históricas, os seus agentes atuam no sentido de orientar as ações dos indivíduos segundo suas concepções de mundo e de homem. A igreja católica não escapa dessa regra. A sua capacidade de se adaptar às novas situações históricas é condição imprescindível à sua

¹⁰O AI-5, a mais brutal criação jurídica do regime militar, representou o ápice do fechamento do sistema de poder instalado em 1964. Baixado em 13 de dezembro de 1968, esse instrumento legal suplantava em alguns pontos a Constituição de 1967 que substituiu a de 1946 por iniciativa dos próprios dirigentes militares. O AI-5 conferia ao chefe do Executivo federal, por exemplo, poder de fechar o Congresso Nacional, assembleias estaduais e câmaras municipais; prerrogativa de cassar mandatos eleitorais de membros de todas as esferas do estado; suspender garantia de *habeas corpus* nos casos de crimes contra a “Segurança Nacional”; julgamento dos crimes políticos pelos tribunais militares, sem direito a recurso das decisões, etc.



reprodução durante séculos. Assim se verificou no período aqui tratado, mais aceleradamente após o golpe de estado de 1964, no que se refere à sua postura ante o acirramento da luta de classes entre camponeses, arrendatários, trabalhadores assalariados e capital agrário.

O primeiro ato do envolvimento da igreja católica com a questão agrária data da “Primeira Semana Ruralista” promovida pelo bispo da diocese de Campanha (Minas Gerais), Dom Inocêncio Engelke, em setembro de 1950. Daquele evento até as cartas dos bispos do Nordeste e do Centro-Oeste(1973), o caráter da intervenção dos agentes católicos nas relações entre camponeses (posseiros), pequenos arrendatários e grandes proprietários rurais sofreu significativas mudanças. Parte do clero passou do anticomunismo militante ao apoio às lutas populares que visavam profundas reformas sociais. De certa forma, o caminho para essas mudanças foi aberto pela carta pastoral do bispo Engelke, elaborada no referido evento. Até esse momento, os agentes católicos procuraram atuar, como faziam rotineiramente, pela conciliação do antagonismo entre as classes.

A mudança da condição social dos camponeses e pequenos arrendatários, provocada pelo avanço da “frente pioneira”, determinou algumas mudanças na sua consciência, gerando alterações nas suas referências sociais e nos seus valores. Essa situação possibilitou aos trabalhadores agrícolas desenvolverem uma consciência mais autônoma dos seus interesses de classe, na medida em que os velhos laços e compromissos sociais que os mantinham ligados aos grandes proprietários foram sendo alterados. Na nova condição, os trabalhadores rurais entram em contato mais intenso e duradouro com outras concepções políticas elaboradas na cidade. Até então, a igreja católica havia exercido o quase monopólio ideológico da consciência das classes dominadas no campo.

Quando o PCB passou a se interessar pela organização dos camponeses e demais trabalhadores rurais na década de 1940, criando as Associações de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas, as “Ligas Camponesas”, a Igreja sentiu o seu poder de influência sobre essas classes ameaçado e procurou encaminhar, à sua maneira, propostas de solução para a questão social no campo.

Na história contemporânea, nem o liberalismo anticlericalista representou ameaça tão evidente para a Igreja quanto o “perigo comunista”. O crescente inconformismo dos trabalhadores diante da deterioração das suas condições de existência tornava o campo ainda



mais fértil para a proliferação das ideologias concorrentes do catolicismo. As advertências do bispo Inocêncio Engelke, contidas em sua carta pastoral de 1950, não deixam dúvidas quanto ao temor dos agentes católicos diante dessa potencial ameaça¹¹. Assim, o prelado da diocese de Campanha se pronunciou, repetindo palavras do papa Pio XI: ‘Já perdemos o operariado das cidades. Não cometamos a loucura de perder, também, o operariado rural’ (Apud ENGELKE, 1976, p. 44). Os desdobramentos políticos futuros não concretizaram inteiramente os seus temores. Ao contrário disto, após o golpe de 1964, a Igreja se tornou, paulatinamente, o abrigo e a principal mediadora das lutas dos trabalhadores rurais na resistência à expropriação, à exploração capitalista e à violência estatal. O caráter conservador dessa intervenção não impediu que parte do clero passasse a encarar as precárias condições de existência dos trabalhadores rurais de outra perspectiva. O próprio bispo Engelke demonstrou isso em sua carta pastoral:

Ora, é sabido que a situação do trabalhador rural é, em regra, infra-humana entre nós. Merecem o nome de casa os casebres em que moram? É alimento a comida de que dispõem? Podem-se chamar de roupas os trapos com que se vestem? Pode-se chamar de vida a situação em que vegetam, sem saúde, sem anseios, sem visão, sem ideais? (ENGELKE, 1976, p. 44).

Assim, o prelado católico identificava alguns dos motivos fundamentais do “brutal” êxodo rural, fenômeno que alarmava a Igreja naquele momento¹². Chegou mesmo a reconhecer que a existência de “uma enorme massa de trabalhadores sem terras e enormes áreas de terras sem trabalhador” se constituía num problema grave. O que o preocupado clérigo não conseguia perceber era que aquela situação de miséria era um dos subprodutos do modelo de desenvolvimento em curso, cuja continuidade agravaria exponencialmente nas décadas seguintes os já manifestos problemas sociais. Todavia, com o tempo, boa parte dos agentes católicos chegaria a essa descoberta.

¹¹ De acordo com observação de Martins, a “coincidência de época” entre o Manifesto de 1º de agosto de 1950 do PCB e a pastoral de D. Inocêncio “não pode deixar de ser notada quando se tem em conta que o despertar político dos camponeses brasileiros teve em ambos uma força propulsora e, provavelmente, um limite” (MARTINS, 1990, p. 81).

¹² A precariedade da educação oferecida aos filhos dos “fazendeiros” e o serviço militar obrigatório cumprido pelos jovens do campo nas cidades também eram apontados por D. Engelke como estímulos ao esvaziamento do campo. Da sua perspectiva conservadora, a expansão dos meios de comunicação de massa e a modernização dos meios de transportes corrompiam a “índole conformista e rotineira dos trabalhadores rurais” (ENGELKE, 1976, p. 45).



Se, por um lado, a denúncia das condições subumanas dos trabalhadores rurais expressava uma certa sensibilidade humanitária, por outro, não disfarçava a grande preocupação política do clero naquele momento: a disseminação do “comunismo” entre os “pobres do campo”. De acordo com o bispo de Campanha, os comunistas nem precisariam agir “com inteligência” para conquistar os camponeses, bastaria que comentassem “a realidade”, que pusessem “a nu” a situação em que viviam ou vegetavam aqueles trabalhadores. A própria eficácia do trabalho de evangelização dependia das condições de vida dos trabalhadores. Com vistas a afastar o “perigo vermelho”, Dom Engelke exortava os fazendeiros católicos a fazerem a reforma agrária: “antecipai-vos à revolução. Fazei por espírito cristão o que vos indicam as diretrizes da Igreja” (ENGELKE, 1976, p. 46). Em seguida, completava: “Antecipemo-nos à legislação social rural, fazendo, ainda e sempre, por espírito de fé o que os Papas nos ensinam e o que nos dita a razão” (p. 47).

Segundo ele, não se tratava de agir “movidos pelo medo”, nem de dar esmola aos pobres do campo, mas, sim, de fazer justiça, reconhecendo o direito dos trabalhadores “colonos” à “participação indireta nos lucros extraordinários da empresa agrícola” e garantir as “condições para que tenham real acesso à propriedade privada, legítima aspiração a que tem direito toda família do agricultor sem terras...”. Aqui se nota o “eco da Doutrina Social da Igreja”, por muito tempo negligenciada nas suas proposições reformistas e tantas vezes reproduzidas nos aspectos mais conservadores – o da propriedade como um “direito natural”.

Essa concepção jusnaturalista do direito à propriedade estava presente na encíclica *Rerum novarum* (Das Coisas Novas), do papa Leão XIII (1878-1903). Segundo expressa, tal direito deriva da própria natureza do homem, isto é, do pressuposto de que o indivíduo antecede a sociedade e o Estado. Portanto, não cabe a forças externas decidir sobre ele (LARAÑA, 1995, p. 63)¹³. Segundo Laraña, a Igreja se opõe à abolição da propriedade privada pelos seguintes motivos:

- a) prejudicaria os próprios trabalhadores, que podem obtê-la através da poupança de

¹³ Ao combater a socialização da posse dos meios de produção como condição para a superação dos conflitos de classes, o papa afirma que “o remédio proposto está em oposição flagrante com a justiça, porque a propriedade particular e pessoal é, para o homem, de direito natural” (*Rerum Novarum*, § 5).



seus ganhos. Seria sua aspiração tornarem-se proprietários;

- b) contrariaria a própria natureza, portanto seria injusta: atenta contra a previdência do indivíduo para consigo mesmo e a família; desconhece o próprio valor do trabalho realizado na terra;
- c) transferiria para o Estado uma função que é exclusivamente da família, que o antecede;
- d) causaria conflitos sociais, desestimularia o trabalho e geraria miséria (*RerumNovarum*, §§ 3, 4 e 5).

A socialização dos meios de produção seria inadmissível, um atentado à natureza humana. Por outro lado, a obrigação de distribuir o supérfluo em forma de esmola com os pobres é um dever da caridade cristã e meio de aperfeiçoamento espiritual. De acordo com Amado, na década de 1950 a propriedade privada ainda era tida pela Igreja como um direito natural. Por isso, mesmo propondo a reforma agrária, defendem a sua preservação (AMADO, 1996, p. 61-62). Porém, já na década seguinte, passa a admitir a função social da propriedade.

O bispo Inocêncio Engelke propunha que as reformas fossem feitas em dois planos: 1) reforma emergencial, com um “programa mínimo de ação social”, sem, no entanto, indicar as medidas concretas; 2) plano de longo alcance, em que seria realizada uma “reforma de estrutura e de base”, encaminhada por líderes rurais da confiança dos proprietários e da Igreja, bem como dos trabalhadores rurais, de modo a evitar a infiltração de elementos “que enxergam nele [trabalhador rural] um caldo de cultura para o bacilo das agitações e das revoluções violentas” (ENGELKE, 1976, p. 50). Seria uma reforma que humanizasse o trabalho; promovesse a difusão do ensino escolar adaptado às necessidades do homem do campo, acompanhada de ensino técnico; que garantisse assistência médico-hospitalar, seguridade em caso de acidente no trabalho e na velhice ou invalidez; que proporcionasse ao trabalhador rural o crédito necessário à produção e facilitasse o acesso à propriedade da terra para o cultivo; que lhe desse formação espiritual e lhe preparasse para intervir no curso das transformações sociais direcionando-o conforme os princípios docatolicismo.

A inclusão de direitos sociais para os assalariados do campo visava a equipará-los aos operários urbanos, que já haviam sido contemplados com tais benefícios pela legislação trabalhista. Com isto se evitaria a desconfiança e o preconceito entre a cidade e o campo e se

promoveria a fraternidade entre ambas as classes trabalhadoras. Entretanto, a extensão desses direitos aos trabalhadores rurais não poderia desviar da verdadeira “palavra de ordem desta nova cruzada”: a sua desproletarização, na qual deveria se empenhar, “de corpo e alma, o Governo, a Igreja, e os proprietários rurais” (ENGELKE, 1976, p. 51; grifo meu).

Como se pode inferir desta explanação, embora a iniciativa do bispo de Campanha revele uma inflexão no posicionamento da Igreja frente à situação social dos trabalhadores agrícolas, o autoritarismo paternalista continuava sendo um traço fundamental da prática católica na sua relação com as demandas das classes dominadas. Isto fica explícito na postura do prelado ao confiar aos próprios fazendeiros, ao estado e à igreja a realização da “reforma social agrária”, excluindo a parte diretamente interessada – os trabalhadores¹⁴.

Seguindo a tendência dos debates sobre a questão agrária no período, a reforma agrária torna-se a solução preconizada pelos bispos católicos para os problemas do campo. Uma reforma de caráter não apenas técnico, mas também social, preservando a propriedade privada. Multiplicando-a a ordem estaria salva. A coerência com essas orientações foi mantida em todo o período anterior a 1964. Nas conclusões da Segunda Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), realizada em setembro de 1954, os bispos defendiam a multiplicação da propriedade rural¹⁵, assegurando a todas as pessoas “aptas” o acesso à terra e todas as condições necessárias para nela permanecerem: apoio técnico, financeiro; educação adequada ao mundo rural e formação profissional; assistência social, “bem como as facilidades que tornam possível a exploração adequada da terra, a sua conservação, o aumento da produtividade e a colocação conveniente dos produtos, a defesa contra os riscos, a justa retribuição do esforço despendido e o respeito aos direitos adquiridos”¹⁶. Observa-se aqui as mesmas preocupações esboçadas por Dom Engelke. Assim

¹⁴ A Primeira Semana Ruralista promovida por Dom Engelke contou com mais de 580 participantes, como ele mesmo informa: sessenta párocos rurais, 250 fazendeiros e 270 professores de escolas rurais, “além de religiosos e religiosas representando os estabelecimentos de ensino secundário...” e nenhum trabalhador rural (ENGELKE, 1976, p. 43).

¹⁵ Segundo Guimarães, com a reforma agrária a Igreja visava criar “uma espécie de camada média rural, composta por pequenos e médios proprietários, capaz ‘de garantir uma maior quantidade de alimentos e um certo equilíbrio entre o desenvolvimento industrial e agrícola’” (GUIMARÃES, 1988, p. 76).

¹⁶ Conclusões da Segunda Assembleia Geral da CNBB (9-11/9/1954).



ocorrerá com os bispos do Nordeste reunidos em Campina Grande (Paraíba) em maio de 1954¹⁷.

A reforma deveria ser realizada dentro da mais completa normalidade e harmonia entre as partes envolvidas, iniciando por uma consensual alteração no “estatuto jurídico-social da propriedade rural”. Caberia ao poder público executá-la, com a participação da “iniciativa particular”. Nesta, além dos proprietários rurais e entidades da sociedade civil, incluir-se-ia a Igreja, em razão de “sua autoridade moral e influência incontestável exercida no meio rural”. Suas funções seriam: convencer os proprietários a aceitarem a reforma e eles mesmos realizarem-na; indicar os candidatos “mais aptos a se tornarem proprietários” e formar líderes do próprio meio rural para atuarem no projeto. Como na proposta do bispo de Campanha, em nenhum momento os trabalhadores são incluídos na elaboração do plano da reforma. Acontece que o trabalhador rural era visto como ‘conformista e passivo’. Caberia aos agentes católicos em conjunto com o Estado e a contribuição benevolente e altruísta dos proprietários, tirá-los de tal estado e incluí-los “no ‘circuito desenvolvimentista’” (GUIMARÃES, 1988, p. 76-77).

Esse autoritarismo paternalista permaneceu mesmo quando os bispos passaram a incentivar os trabalhadores a se organizarem em “cooperativas e associações profissionais e sindicais”, conforme orientações da Reunião da Comissão Central da CNBB (“A Igreja e a situação do meio rural brasileiro”, outubro de 1961). Da mesma forma se expressa em ações práticas, como projetos de caráter exemplarista de assentamento de trabalhadores rurais sem-terra em propriedades pertencentes à instituição, como foi o caso do projeto realizado pela Arquidiocese de Goiânia na fazenda Conceição (município de Corumbá de Goiás), na década de 1960. Em 1961, os bispos aceitaram participar do Grupo de Trabalho instituído pelo presidente Jânio Quadros para elaborar um projeto de Estatuto da Terra. Os trabalhadores jamais foram consultados.

Se nos quinze anos da “era Vargas” a Igreja se manteve em estreita aliança com o Estado, em função de seus interesses corporativos, durante os governos de Juscelino

¹⁷Declaração dos Bispos do Nordeste (21-26/5/1956).



Kubitschek (1956-1961), de Jânio Quadros (1961) e de João Goulart (1961-1964) essa relação foi reforçada pelo compromisso de parte do bispado com a busca de uma saída para a questão social no campo. Essa aliança tácita foi desfeita poucos meses antes do golpe militar que pôs fim ao governo Goulart. O projeto de Estatuto da Terra, elaborado pelo grupo integrado pelos bispos não chegou a ser aprovado. Em seu lugar foi instituído um outro pelo regime ditatorial, como já exposto. Sob a hegemonia do grupo reacionário e a influência da intensa propaganda anticomunista contra o governo constitucional, os bispos reformistas¹⁸ se afastaram de Goulart e apoiaram o golpe, na expectativa de que os militares pusessem um freio na agitação “comunista” e restabelecessem a ordem.

Aqui, convém salientar que o reconhecimento cada vez mais claro dos agentes católicos reformistas de que a concentração da propriedade fundiária era um dos principais obstáculos à reprodução do campesinato não foi suficiente para levá-los a defender uma “reforma agrária radical”. O máximo que conseguiram avançar foi na admissão do princípio da função social da propriedade, o que significou a relativização do direito natural à propriedade. Foi em virtude dessa mudança que propuseram, na “Mensagem da Comissão Central da CNBB” (30 de abril de 1963), a desapropriação de latifúndios improdutivos “por interesse social”, mediante “justa indenização”, bem como “pesada tributação” sobre grandes propriedades inproveitadas. A indenização poderia ser feita em títulos públicos, desde que assegurada a sua valorização. Esta proposição confrontava com a Constituição em vigor (1946), o que significava ter de reformá-la, tarefa inviabilizada até então pela resistência dos grandes proprietários, através de seus representantes no Congresso Nacional.

Se até o início da década de 1960 a principal frente de atuação do clero católico em busca de uma solução para os conflitos sociais no campo foi a tentativa de construir com o governo uma proposta de reforma agrária moderada que permitisse barrar o êxodo rural e o avanço do comunismo, a partir de então as suas ações se ampliaram: passaram a competir

¹⁸Mainwaring distingue quatro correntes político-pastorais no interior do clero à época do golpe: ‘a esquerda católica comprometida com uma transformação social radical’, formada pelos agentes ligados à JUC, JOC e JEC; “os tradicionalistas”, que deu todo apoio ao golpe; os “reformistas” e os “conservadores modernizadores”, que eram o grupo mais numeroso. Estes dois últimos grupos juntos garantiam a hegemonia no interior da instituição, apesar de suas diferenças (MAINWARING, 1989, p. 64-65).



diretamente com os militantes do PCB e com as lideranças das “ligas camponesas” pelo controle da organização dos trabalhadores. O Movimento de Educação de Base (MEB)¹⁹ foi o mais importante instrumento dessa política.

A Igreja e a organização dos trabalhadores rurais antes de 1964

Até 1963, a organização dos trabalhadores agrícolas em sindicatos era pouco difundida, devido aos obstáculos ao reconhecimento oficial das entidades rurais. A extensão da legislação trabalhista e sindical àquelas classes (Portarias do Ministério do Trabalho e Previdência Social nº 209-A/1962, 355-A/1962 e ETR), provocou intensa competição entre os militantes do PCB e do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o partido do presidente da República, e os agentes da igreja católica pelo controle do sindicalismo rural. Dessa disputa nasceram centenas de sindicatos, federações estaduais ou regionais e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

Tal qual o envolvimento com a questão agrária, a intervenção dos militantes católicos na organização sindical rural teve como motivação o combate ao avanço do comunismo entre os camponeses e trabalhadores assalariados. Da mesma forma que preconizavam uma “reforma agrária cristã”, lutavam pela criação de “sindicatos cristãos”. O referencial político era a doutrina social da Igreja. Os primeiros experimentos em formação de sindicatos católicos na história datam da década de 1880, na França. Mas foi com a publicação da encíclica *Rerum Novarum* que o tema teve formulação oficial. A partir de então, os agentes católicos passaram a se empenhar ostensivamente, na criação de sindicatos operários. No Brasil, o envolvimento da Igreja na organização operária foi inaugurado com a criação dos Círculos Operários, pelo padre Leopoldo Brentano, na cidade de Pelotas (Rio Grande do Sul), em 1932, e da Juventude Operária Católica (JOC) (MAINWARING, 1989, p. 49). Ainda na

¹⁹ O MEB teve origem no Nordeste, a partir das experiências de educação popular, via rádio, desenvolvidas na Diocese de Natal, Rio Grande do Norte, sob o comando do bispo Dom Eugênio Sales, através do Serviço de Assistência Rural (SAR). A partir de 1961, o MEB foi desenvolvido em parceria com o governo federal mediante convênio firmado no começo daquele ano, estendendo o serviço às regiões Nordeste, Norte e Centro-oeste. Além de educação formal, as escolas radiofônicas do Movimento desenvolviam também formação política, tendo atuado na organização dos trabalhadores do campo em sindicatos.



década de 1930, os militantes católicos criaram a Confederação Nacional dos Círculos Operários (CNOP). A estreita colaboração da Igreja com o governo Vargas permitiu que essa entidade fosse transformada em órgão técnico e consultivo do Ministério do Trabalho, em 1941.

Embora a criação das primeiras pastorais católicas agrárias no Brasil date de 1950, com a organização da Ação Católica Rural e da Juventude Agrária Católica (JAC), somente em 1960 foi iniciada a ação sistemática de formação de sindicatos no campo. A iniciativa coube aos bispos do Rio Grande do Norte, que criaram o setor de sindicalização ligado ao Serviço de Assistência Rural (SAR), que, desde 1958, desenvolvia o trabalho de formação de lideranças rurais, utilizando escolas radiofônicas (GUIMARÃES, 1988, p. 75). Já no ano seguinte (1959), a CNBB propôs que a experiência fosse estendida a todo o país (BANDEIRA, 2000, p. 240). Daí por diante, padres e bispos se lançaram na empreitada da sindicalização dos trabalhadores rurais:

- Em junho de 1961, criaram o Serviço de Orientação Rural de Pernambuco pelo arcebispo do Recife, que envolveu, de início, 25 padres;
- Em agosto do mesmo ano, prelados do norte do Paraná criaram a Frente Agrária Paranaense (FAP);
- Em 30 de março de 1962, agentes católicos, liderados pelo arcebispo de Goiânia, D. Fernando Gomes dos Santos, fundaram a Frente Agrária Goiana (FAGO).

Os principais objetivos dessas organizações eram formar lideranças e promover a sindicalização dos trabalhadores rurais²⁰. Entretanto, até onde se sabe, nenhuma delas contava com trabalhadores do campo em sua coordenação. Ao contrário disto, por vezes, fazendeiros ocupavam em sua direção importantes cargos. Na verdade, a intenção dos seus idealizadores era congregar desde assalariados, camponeses, arrendatários (parceiros, meeiros, agregados etc.), até os grandes proprietários. A Igreja pretendia que fossem organizações capazes de promover a “fraterna harmonia” entre as classes rurais. As contradições sociais que se aprofundavam nos anos 1950/1960 na sociedade brasileira, particularmente no campo,

²⁰ A Frente Agrária Goiana se comprometia, também, a estudar a questão agrária e lutar por uma legislação para o setor (GUIMARÃES, 1988, p. 115).



trataram de pôr em xeque essas tentativas de conciliação de classes. Em 1964, os próprios agentes católicos colaboraram para sepultar suas iniciativas, ao apoiar o golpe de estado que visava a proteger os interesses do bloco dominante agrário-burguês.

A partir de 1962, a luta dos militantes católicos pela criação e reconhecimento oficial dos sindicatos se ampliou para afundação de federações regionais e estaduais e de uma confederação nacional. Naquele ano, o Ministério do Trabalho e Previdência Social baixou as portarias de nº 209-A e 355-A regulamentando o processo de reconhecimento de entidades sindicais rurais. Já em outubro daquele ano, as federações controladas por militantes católicos, antecipando-se às demais forças, tentaram criar uma confederação nacional, mas foram frustrados, pois o Ministério do Trabalho não a reconheceu, sob justificativa de que outras federações ainda não oficializadas desejavam ser incluídas no processo. Somente no final do ano seguinte, vários meses após a sanção do ETR, a CONTAG foi criada num congresso instituinte. Das 26 federações fundadoras, dez eram controladas pelo PCB, oito pela Ação Popular (AP) – organização originária de dissidência da Juventude Universitária Católica –, seis pelos católicos e duas que se posicionavam como ‘independentes’. Por deter maior número de federações, os comunistas indicaram o presidente e o tesoureiro da nova entidade, enquanto a AP ficou com a secretaria geral. Os vitoriosos não tiveram tempo de consolidar a Confederação, pois dois meses após a sua oficialização perderam-na para o regime ditatorial que se instalou no país.

Ao comparar as práticas do sindicalismo católico com as dos comunistas, no que se refere à “lógica da criação dos sindicatos rurais e o seu funcionamento”, Guimarães afirma que “não houve diferenças significativas” entre ambas. Segundo essa autora, “A tônica consistia em fundar sindicatos nos mesmos moldes e espírito dos sindicatos operários urbanos”, isto é, nos limites das ‘técnicas populistas’, que impunham a burocratização por meio do enquadramento das entidades na legislação (GUIMARÃES, 1988, p. 125). Essas práticas se referenciavam no vanguardismo leninista (no caso do PCB) e no autoritarismo paternalistas católicos de que os trabalhadores necessitam de alguém que interprete a realidade corretamente e lhe dê consciência clara da sua condição e do seu papel histórico. Martins é mais taxativo na avaliação da atuação desses agentes da mediação burocrática junto



aos trabalhadoras agrícolas. Para ele, tanto os agentes católicos quanto os comunistas cumpriram o papel de “evitar uma revolução camponesa no Brasil” (MARTINS, 1990, p. 92). Exageros à parte, é plausível concluir que a atuação desses militantes na institucionalização da organização dos camponeses sem terra e demais trabalhadores rurais contribuiu para frear a radicalização das suas lutas. Por outro lado, o envolvimento dos agentes católicos com a organização desses trabalhadores desempenhou importante papel na inflexão da sua relação com essas classes. A conjuntura dramática dos anos da ditadura contribuiu para acelerar essas mudanças. A irracionalidade da violência dos governos militares transformou parte do clero em seu opositor.

Efetuada a tomada do poder pelos militares em 1964, o novo grupo dirigente tratou de legitimar o regime que se iniciava, por meio de uma sucessão de decretos e Atos Institucionais (AIs). Apesar de não ter sido revogada de imediato, a Constituição liberal de 1946 foi emendada em vários pontos, com ou sem aprovação do Congresso Nacional, que já havia sido expurgado dos parlamentares mais incômodos ao novo *establishment*. Somente em 1967 foi imposta uma nova Constituição. Uma ditadura legalista! Mas os ditadores não se limitaram a legislar para justificar a repressão. Afinal, a dominação é mais eficaz quando faz algum tipo de concessão aos dominados, ainda que seja imaginária. O Estatuto da Terra cumpriu o papel de criar uma expectativa de que a principal reivindicação dos trabalhadores agrícolas seria atendida: a reforma agrária. A aprovação dessa lei no primeiro ano do regime ditatorial levou o clero engajado no movimento pela reforma agrária a acreditar que o governo ditatorial estava seriamente disposto a dar solução satisfatória para a questão agrária. Os fatos demonstraram o contrário. Mesmo assim, ainda na década de 1980 havia membros do bispado católico que cobravam dos dirigentes do regime a reforma agrária prescrita no Estatuto.

Na esfera nacional a CNBB manteve apoio aos governos ditatoriais até o final da década de 1960. Vale lembrar que desde 1964 a direção da entidade estava sob o controle da tendência “conservadora”. Nesse período (1964-1969), apesar do crescente mal-estar dos bispos considerados “progressistas” e “moderados” com a repressão a agentes católicos (padres, bispos, religiosos, etc.), militantes sindicais vinculados às suas pastorais colaboraram com os militares no controle dos sindicatos de trabalhadores rurais. Além do já mencionado interventor da CONTAG, que se legitimou como presidente através de eleição em 1965,



outros interventores católicos foram indicados para as entidades (MEDEIROS, 1989, p. 88).

A partir da decretação do AI-5, a repressão aos participantes de grupos de resistência ao regime ditatorial foi intensificada. Os militantes católicos envolvidos com as lutas populares na região nordeste foram os primeiros salvos da violência dos órgãos estatais contra membros da Igreja. Isto se justifica não só por ser a região mais pobre do país, mas também pela manutenção da tendência reformista de parte do bispado nordestino após o golpe. Antes de 1964, os “bispos nordestinos” foram os principais responsáveis pela retórica reformista e os incentivadores da intervenção do prelado católico nas lutas dos trabalhadores. O bispo de Olinda (Pernambuco), Dom Hélder Câmara, continuou sendo a principal referência dessa tendência. A atuação da Ação Católica operária, da Juventude Operária Católica (JOC), da Juventude Agrária Católica (JAC) e do Apoio Cristão Rural ou Ação Católica Rural (ACR), organizações integradas por leigos militantes, também contribuiu para manter acesa a chama da reforma no Nordeste. O padre assistente da JOC, Antônio Henrique Pereira Neto, foi o primeiro clérigo assassinado pelas forças de repressão do regime ditatorial, em 25 de março de 1969. Apesar dos protestos da hierarquia católica em quase todo o país, as prisões e torturas contra membros da Igreja continuaram.

À medida que a violência estatal se generalizou, atingindo indivíduos das classes privilegiadas (estudantes, intelectuais, jornalistas, militares rebeldes, artistas, militantes de grupos políticos progressistas etc.), a Igreja se tornou praticamente o único canal de expressão e espaço de refúgio para os que resistiam ao regime. Esse quadro de repressão, combinado com o aumento da pobreza dos trabalhadores e a aceleração do êxodo rural, foi decisivo para o afastamento de uma parcela crescente do clero em relação ao governo ditatorial. Ao mesmo tempo contribuiu para consolidar a abertura político-pastoral que permitiu a consolidação da “Igreja popular”, cuja maior expressão eram as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). No âmbito da doutrina social católica, as reformas eclesiais desencadeadas a partir das encíclicas papais, do Concílio Vaticano II e da Conferência Episcopal Latino-Americana de Medellín (Colômbia, 1968) deram a sustentação doutrinária ao clero “engajado”.

A Conferência de Medellín coincidiu com o desabrochar da “teologia da libertação”. Foram as experiências dos agentes católicos envolvidos com as demandas e lutas das classes exploradas que serviram de base para a formulação dessa vertente teológica, considerada



“genuinamente latino-americana”.O seu fundamento filosófico é o da historicidade do homem, das coisas (GOTAY, 1981, p. 145-147). Mas Gotay adverte que a teologia da libertação não é uma teoria da revolução social a partir da teologia, visto que esta não possui instrumentos para tal. Para Gutiérrez, o termo *libertação* exprime, antes de tudo, as aspirações das classes e povos oprimidos pelo desenvolvimento integral (não o desenvolvimentismo da burguesia periférica, economicista e falseador da realidade social trágica e contraditória), num processo conflituoso com os opressores. Segundo esse autor, significa autolibertação histórica. Portanto, a teologia da libertação parte da compreensão crítica da situação de opressão a que estão submetidas as classes e povos dominados, na perspectiva histórica da sua superação.

Ancorados nessa retórica libertacionista, bispos do Nordeste, da Amazônia e do Centro-oeste do Brasil expressaram de modo mais evidente a inflexão do clero católico no que se refere à luta de classes entre capital agrário, estado, camponeses posseiros e demais trabalhadores agrícolas. No final de 1970, os prelados do Nordeste divulgaram uma declaração conjunta em que denunciavam os ‘problemas colaterais’ causados aos “pobres do campo” pelos empreendimentos agropecuários que se instalavam no sul do estado do Pará, contando com incentivos fiscais e financiamento do governo federal. Daí por diante, os documentos-denúncia se sucederam, culminando na fundação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) em 1975, cujos objetivos “interligar, assessorar e dinamizar os que trabalham em favor dos homens sem terra e dos trabalhadores rurais, e estabelecer ligação com outros organismos afins” (Boletim da CPT, dez. 1975, p. 8).

Conclusão

Mais do que as reformas empreendidas pelo papado de João XXIII, por meio das encíclicas *Mater et magistrale* *Pacem in terris* e do Concílio Vaticano II, além da Conferência Episcopal Latino-Americana de Medellín, o envolvimento do clero católico com a resistência dos camponeses posseiros à expropriação de suas terras pelo capital agrário e com a luta dos trabalhadores rurais sem terra por reforma agrária foi a principal determinação da inflexão política da Igreja no Brasil na década de 1960. Nesse período, o clero passou da defesa



dogmática do direito natural à propriedade à defesa da sua função social, decorrendo daí seu apoio à reforma agrária.

Obviamente, não se tratou de uma revolução, até porque uma transformação revolucionária implicaria na negação da própria instituição. Ao contrário disso, a atuação do clero junto aos camponeses posseiros e seu apoio à distribuição de terras aos trabalhadores agrícolas expropriados tinham como principal propósito a reprodução do campesinato. Até aquele momento, os camponeses constituíam a parte mais numerosa dos fiéis católicos. Diante da iminência da proletarianização e da possibilidade de perda desse contingente para outros grupos concorrentes, inicialmente, o clero agiu com a finalidade de impedir a propagação do comunismo entre os trabalhadores agrícolas. No decurso do enfrentamento destes ao capital agrário e ao estado, a Igreja percebeu que antes do “perigo comunista” havia a ameaça concreta da extinção do campesinato, provocada pelo avanço das relações de produção e de propriedade na agricultura. Isto colocou parte significativa do clero católico em lado oposto aos grandes proprietários rurais, seus aliados seculares. Durante a década de 1970, a atuação dessa tendência reformista provocou intensos debates sobre a função da Igreja, sem que tenha chegado a se tornar hegemônica na instituição.

REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. 4ª ed. – Petrópolis: Vozes, 1987.

AMADO, Wolmir Therezio. *Igreja e questão agrária no Centro-Oeste do Brasil, 1950-1968*. Goiânia: Editora da UCG, 1996.

BANDEIRA, Marina. *A Igreja na virada da questão social (1930-1964)*. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: Educam, 2000.

BASTOS, Elide Rugai. *As ligas camponesas*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1984.

BORGES, Barsanufio Gomides. *Goiás nos quadros da economia nacional: 1930-1960*. Goiânia: Editora da UFG, 2000.

CAMARGO, Aspásia. “A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964)”. In: FAUSTO, Boris (dir.). *História da Civilização Brasileira: Brasil republicano: sociedade e política (1930-1964)*. 6ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.



CARNEIRO, Maria Esperança F. *A revolta camponesa de Formoso e Trombas*. Goiânia: Centro Editorial e Gráfico da UFG, 1988.

CELAM. *A Igreja na atual transformação da América Latina à luz do Concílio: conclusões de Medellín*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1969.

D'INCAO, Maria Conceição. *O "Boia-Fria": acumulação e miséria*. 9ª ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1983.

ENGELKE, Dom Inocêncio. "Conosco, sem nós ou contra nós se fará a reforma rural". In: CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. *Pastoral da terra: estudos*. São Paulo: Paulinas, 1976.

GOTAY, Samuel Silva. "Origem e desenvolvimento do pensamento cristão revolucionário a partir da radicalização da doutrina social nas décadas de 1960 e 1970". In: (Vários autores). *História da teologia na América Latina*. São Paulo: Paulinas, 1981.

GRAZIANO DA SILVA, José. *O que é questão agrária*. 13ª ed. – São Paulo: Brasiliense, 1986.

GUIMARÃES, Maria Tereza Canesin. *Formas de organização camponesa em Goiás (1954-1964)*. Goiânia: Centro Editorial e Gráfico da UFG, 1988.

GUTIÉRREZ, Gustavo. *Teologia da libertação: perspectivas*. Tradução de Jorge Soares. Petrópolis, RJ: Vozes, 1975.

IANNI, Octavio. *Origens agrárias do Estado brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

LARAÑA, Ildefonso Camacho. *Doutrina social da Igreja: abordagem histórica*. Tradução de J. A. Ceschin. São Paulo: Loyola, 1995.

LINHARES, Maria Yedda e SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LOUREIRO, Valderês Nunes. *O aspecto educativo da prática política*. Goiânia: Centro Editorial e Gráfico da UFG, 1988.

MAINWARING, Scott. *Igreja Católica e política no Brasil (1916-1985)*. Tradução de Heloisa Braz de Oliveira Prieto. São Paulo: Brasiliense, 1989.

MARTINS, José de Souza. *Capitalismo e tradicionalismo: estudos sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil*. São Paulo: Pioneira, 1975.

_____. *O cativo da terra*. 7ª ed. – São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. 2ª ed. – São Paulo: Hucitec, 1999.



_____. *Os camponeses e a política no Brasil: as lutas sociais no campo e seu lugar no processo político*. 4ª ed. – Petrópolis: Vozes, 1990.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Tradução de Luis Cláudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARX, Karl. “Prefácio à Introdução à crítica da economia política”. In: _____. *Para a crítica da economia política; salário, preço e lucro; o rendimento e suas fontes: a economia vulgar*. Traduções de Edgard Malagodiet *al.* 2ª ed. – São Paulo: Nova Cultural, 1986. (Os economistas).

MEDEIROS, LeonildeSérvolo de. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

PANINI, Carmela. *Reforma agrária dentro e fora da lei: 500 anos de história inacabada*. São Paulo: Paulinas, 1990.

SILVA, José Santana da. *A CPT Regional Goiás e a questão sociopolítica no campo*. 209f. Dissertação. (Mestrado em História). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2003.

SOUZA, Marcelo de Barros e CARAVIAS, José Luis. *Teologia da Terra*. Tradução de Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 1988.

VIANA, Nildo. *Escritos metodológicos de Marx*. Goiânia: Edições Germinal, 1998.

Documentos da Igreja

Compêndio do Vaticano II: decretos, constituições, declarações.

“Declaração dos Bispos do Nordeste” (21-26/5/1956). In: CNBB. *Pastoral da Terra: estudos*. São Paulo: Paulinas, 1976.

“Mensagem da Comissão Central da CNBB” (30/4/1963). In: CNBB. *Pastoral da Terra: estudos*. São Paulo: Paulinas, 1976.



LIVROS DE AUTOAJUDA: MARKETING E RELIGIÃO

Veralúcia Pinheiro¹

Ítalo Alessandro Lemes Silva²

Resumo

O objetivo do presente artigo é refletir sobre o fenômeno do consumismo dos livros de autoajuda, cuja ideologia contribui para a alienação e a coisificação da consciência. As ilusões sobre as possibilidades de enriquecimento a partir da primazia das ideias e não das condições objetivas de existência na sociedade capitalista são problematizadas. O significativo crescimento deste mercado no mundo contemporâneo justifica a importância dessa análise no campo das ciências humanas, o que em nossa compreensão decorre de múltiplos fatores. Destacamos o uso intenso da publicidade que aliada aos recursos financeiros e tecnológicos, organizados pelo capital comunicacional e concentrados nas mãos de pequenos grupos controlam o mercado editorial. Tais grupos não se preocupam com a coerência ou com a qualidade de suas publicações, buscam prioritariamente assegurar altas taxas de lucro e por isso dão preferência a obras literárias que visam à manipulação, no sentido de entorpecer o indivíduo e torná-lo ainda mais alienado.

Palavras-chave: Livro; Mercado; Capital comunicacional; Religião.

Abstract

The main goal of this essay is to reflect about the consumerism of the self-help books which ideology contributes to the alienation and signalizes to transformer the reader in things without critical conscience. So, we are going to investigate the problem about the illusions and the possibilities to be rich from the primacy of that ideas and not about the objective conditions of the existence in the capitalist society. Well, the great growth this kind of literature on the contemporary marketing gives to us justification to make this analyze in the human social field because our comprehension about it comes from different motivations. We point the intense use of the advertising controlled by the editorial market ally with financial and technological resources that are organized by communicational capital and concentrated on the hands of small groups that do not worry with the coherence and quality of the

¹ Doutora em Educação e professora do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Educação Linguagem e Tecnologias da Universidade Estadual de Goiás.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Educação Linguagem e Tecnologias da Universidade Estadual de Goiás e bolsista do Programa de Concessão de Bolsa de Incentivo ao Pesquisador (PROBIP) da Universidade Estadual de Goiás.



publications. They think priority to get high rates of profit and they prefer a manipulative literature because it makes an individual numbness making the persons alienated all the time.

Keywords: Book; Marketing; Communicational capital; Religion.

Introdução

O presente artigo é parte de uma pesquisa mais ampla sobre o **Consumo de livros de autoajuda e ideologia da prosperidade na sociedade capitalista**, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Educação Linguagem e Tecnologias da Universidade Estadual de Goiás e considera que o significativo crescimento do mercado de livros que marca as relações sociais no mundo contemporâneo justifica a importância dessa análise no campo das ciências humanas. Tal fenômeno decorre de múltiplos fatores, destaca-se, todavia, o uso intenso da publicidade que aliada aos recursos financeiros e tecnológicos, organizados pelo capital comunicacional e concentrados nas mãos de pequenos grupos controlam o mercado editorial. Tais grupos não apresentam compromisso com a coerência ou com a qualidade de suas publicações, buscam prioritariamente assegurar altas taxas de lucro e por isso dão preferência a obras literárias que visam à manipulação e, por isso, desencadeiam um processo de alienação e coisificação do sujeito.

A religião ou a fé quase sempre é usada como parte de tal manipulação, mesmo quando não se trata de obra explicitamente religiosa e seu autor não representa uma seita específica. Assim, embora a história bíblica do personagem Jesus Cristo tenha sido marcada por privações e sacrifícios, tais obras vinculam a fé em Cristo com o enriquecimento material. Com base em tais pressupostos, nosso objetivo neste texto será refletir os nexos entre o mercado de livros de autoajuda, ideologia, religião e capital comunicacional.

No emaranhado dessa produção de mensagens em busca de mercado, selecionamos a obra de Caldas Wizard Martins, *Desperte o milionário que há em você* (2012) cujo caráter é reconhecidamente de auto-ajuda e, embora não se caracterize de forma explícita no campo religioso, utiliza-se do discurso sobre a fé em Cristo e de preceitos inerentes à teologia da prosperidade.



O mercado dos livros de autoajuda e as novas religiões

Para o desenvolvimento deste estudo, optamos pelo uso do conceito de capital comunicacional em substituição ao termo indústria cultural, cunhado por Adorno e Horkheimer (1986), para discutir a condição do mercado da comunicação na contemporaneidade. Tal conceito vem sendo desenvolvido por Viana (2007), para caracterizar o capital voltado para a exploração da comunicação mercantil. Esse processo teve início a partir da emergência do capitalismo oligopolista transnacional, sob a égide do regime de acumulação intensivo-extensivo, desembocando na produção de novas necessidades (tais como o rádio, a televisão etc.) e produção de meios de consumo, como estratégia para combater a tendência declinante da taxa de lucro, levando a criação e/ou fortalecimento de determinados setores do capital. Segundo o autor, o capital comunicacional surge vinculado ao investimento nas empresas de comunicação, de caráter oligopolista. No regime de acumulação anterior, este setor do capital já existia, porém sua existência era embrionária, com a mudança no padrão de acumulação ele se desenvolve por meio da concentração e centralização crescente do capital em mãos de poucos investidores.

Viana (2007) se contrapõe ao uso do termo indústria cultural por considerá-lo relativamente neutro e pouco preciso. Para ele, trata-se de capital, que sintetiza relações sociais de exploração visando à acumulação, e não um simples processo de produção, definido de forma imprecisa. Capital Comunicacional, portanto, é aquele voltado para o investimento capitalista nas empresas de comunicação, cuja característica central é o processo de oligopolização. Este tipo de capital não produz cultura ou arte, ao invés disso, ele produz mensagens, divulgação, comunicação das obras artísticas, culturais ou de informação. Como em qualquer outro empreendimento capitalista, os indivíduos que produzem não são os proprietários das empresas. Estes são apenas empregados dos empresários, remunerados em forma de salários ou outras formas de pagamento. É a distribuição dos produtos (música, roteiros de filmes, novelas, romances etc) organizada pelo capital comunicacional que configura sua mercantilização.

Isso não significa, todavia, que os músicos, os escritores das mais variadas modalidades de conteúdo não pensem de forma semelhante ao modo de ver e pensar o mundo de seus



empregadores. Exatamente como em qualquer outro ramo de atividade, aqueles indivíduos submetidos à exploração de seu trabalho reproduzem quase sempre as ideologias de seus empregadores. Como afirmou Bourdieu (2012, p. 24), “os dominados aplicam categorias construídas do ponto de vista dos dominantes às relações de dominação, fazendo-as assim ser vistas como naturais”. Quanto aos escritores dos livros comerciais, dentre eles, os livros de autoajuda, existem diferentes categorias de autores e, portanto, diferentes formas de inserção neste mercado. Muitas vezes, o autor, é também proprietário de grandes igrejas neopentecostais, neste caso, não há necessidade de submissão ao capital comunicacional representado pelas editoras. O próprio autor se constitui como proprietário de uma empresa de comunicação. Mas, mesmo quando não se trata de autor-empresário, em relação a este tipo de atividade, não podemos caracterizar os autores como meros prestadores de serviço, por se tratar de uma atividade cujo produto a ser comercializado é ideias, valores, concepções.

Nesse contexto, a religião ocupa posição importante, pois não se pode negligenciar sua importância para a legitimidade e a manutenção da ordem. Segundo Weber (2001), o protestantismo colaborou no processo de sedimentação da burguesia no poder porque sua doutrina favorecia as máximas capitalistas. A explicação sobre a vocação casava-se perfeitamente com a ideia de talento e consequentemente com a divisão social do trabalho inerente ao capitalismo. Para o autor, o trabalho para o protestante era considerado um verdadeiro antídoto contra o mal e a preguiça, o qual não deveria ser feito visando a uma vida material luxuosa, moralmente condenada pela nova vertente cristã. Ao invés disso, o trabalho deveria ansiar pela realização da vocação e pela transformação e purificação do interior de cada indivíduo.

Por isso, o sujeito próspero no passado segundo as concepções dos protestantes calvinistas, precisava combinar trabalho incessante com uma vida afastada do luxo e dos prazeres. Esse estilo de vida foi importante para a acumulação inicial do capital, pois, ao considerar o trabalho um valor, mesmo em condições de extrema exploração, forneceu as armas para que a burguesia, em nome de Deus pudesse conter possíveis rebeliões. Já no contexto do capitalismo contemporâneo a “prosperidade” segundo a perspectiva dos protestantes inclui apego ao luxo e ao consumismo, para tanto, procuram convencer as pessoas de que o acesso aos bens de consumo depende diretamente das doações aos líderes



religiosos. Para atingir metas de arrecadação, tais organizações religiosas desencadeiam nos meios de comunicação, uma verdadeira batalha em que prevalece as costumeiras condenações ao “fogo do inferno” herança das práticas da inquisição, aliadas às técnicas de *marketing* construídas a partir das inovações tecnológicas amplamente utilizadas por estas igrejas.

A desmistificação e o desencantamento do mundo social na modernidade foi um projeto dos iluministas, porém como nos mostrou Buck-Morss (2002) sob as condições do capitalismo, a crescente industrialização trouxe um re-encantamento do mundo social e, por meio dele, uma reativação dos poderes míticos. Neste processo, as instituições sociais e culturais se racionalizaram na forma, permitindo, no entanto, que o conteúdo fosse entregue às mais distintas forças. Para a autora, o sonho é um fenômeno coletivo, de duplo sentido, de um lado pelo seu estado distraído de sonho, de outro porque é inconsciente de si mesmo, composto de indivíduos atomizados, consumidores que imaginam que o seu mundo de sonho mercadológico seja unicamente pessoal (a despeito das evidências objetivas do contrário), e que experimentam a própria participação como membros da coletividade apenas em um sentido alienante.

Nesse contexto, a sociedade capitalista, cuja dinâmica é marcada por ciclos de transformações em seu padrão de acumulação, necessita para manter ordem e se legitimar de processos de mistificação da realidade por meio da reinvenção de novas religiões ou seitas, cujas doutrinas pregam concepções mágicas sobre a força do pensamento positivo, sobre o poder das orações ou mesmo poder das palavras etc., trata-se de projetos salvacionistas voltados tanto para o aspecto espiritual quanto material e, ao mesmo tempo simulam explicações que naturalizam o fenômeno da miséria que atinge indistintamente o crente e o não crente, o pessimista e o otimista. Um aspecto comum a todas essas igrejas/seitas é a valorização da submissão dos fiéis a ordem vigente, ao dinheiro e ao consumo.

Liderados por Lutero e Calvino os protestantes foram essências na construção de uma nova ética no mundo ocidental na emergência da modernidade. Todavia, na contemporaneidade, o termo protestante se contrapõe a postura submissa dos membros das antigas igrejas protestantes, que agora, preferem ser reconhecidos por evangélicos, ou neopentecostais. Além desse rompimento no âmbito da nomenclatura, tais religiões passaram a acompanhar os avanços das técnicas de exploração da comunicação mercantil. Segundo



Viana (2007), decorre do próprio desenvolvimento do capitalismo oligopolista transnacional a responsabilidade pelo acirramento do processo de produção de novas necessidades (tal como o rádio, a TV etc), e de produção de meios de consumo. Tal estratégia, desencadeada para combater a tendência declinante da taxa de lucro, fortaleceu em contrapartida outro setor do capital, o capital comunicacional, o qual de acordo com o autor se caracteriza fundamentalmente por representar a hegemonia do capital nas empresas de comunicação, não produzindo nem cultura nem arte, limitando-se a produzir mensagens e informações, expressando assim, a dominação capitalista no desenvolvimento da comunicação via meios tecnológicos.

A dominação dos meios de comunicação pelas grandes empresas oligopolistas é garantida por meio do processo de concentração e centralização do capital, por um lado, e pela regularização do estado, por outro(VIANA, 2007).O estado capitalista, por meio da legislação controla a comunicação, ao mesmo tempo em que impede sua livre manifestação, torna legítima todas às formas de manipulação que autoritariamente contribui para o não desenvolvimento de uma consciência crítica. Nesse sentido, tanto os programas religiosos, que se utilizam dos meios de comunicação para promoverem seus produtos, quanto os livros de autoajuda com viés religioso, expressam essa manipulação de forma impar. As vendas de objetos milagrosos, as promessas de curas, de mudanças na vida social e econômica dos indivíduos, deixam claro, que os grandes empresários da comunicação gozam de toda liberdade. Nestas obras e nestes programas a ideologia do progresso foi incorporada ou banalizada e se articula em torno das premissas e dogmas presentes no que se convencionou chamar de teologia da prosperidade.

Segundo Weber (2001), nos séculos XVIII e XIX ocorreu o triunfo da razão abstrata, formal, como princípio organizador das estruturas de produção, burocracias, mercados e expressões culturais, no entanto, Benjamin (2007) mesmo não contestando tais fatos, a partir da leitura da obra de Marx sobre o fetiche da mercadoria, argumenta que, sob as condições do capitalismo, houve um re-encantamento do mundo social. Para este autor, as forças míticas estão presentes em abundância na nova tecnologia industrial e o que distingue os deuses dessa mitologia moderna é a sua suscetibilidade ao tempo. Eles pertencem ao mundo profano e não eterno da história humana, cujos poderes são fugazes. É essa característica que marca a



natureza dos livros de autoajuda, dos programas de televisão que reproduzem as pregações dos pastores ou mesmo qualquer outro programa de auditório que não dispensa a ajuda das ideias fantasiosas sobre vencer os obstáculos sociais e subir na vida. Tais obras ou programas adotam atitudes essencialmente mercadológicas repletas de símbolos míticos sujeitos a mudanças constantes e criam ainda nichos de mercado especializado, para camadas sociais específicas. Desse modo, tanto os livros de autoajuda quanto as igrejas produzem suas mercadorias voltadas para um determinado público consumidor (estudante, jovem, empresário, dona de casa etc.).

O *best-seller* *Desperte o milionário que há em você* Carlos Wizard Martins, autor do livro *Desperte o milionário que há em você* (2012), teve 100 mil cópias comercializadas em pouco mais de um ano, ocupando, assim, posição privilegiada entre os autores brasileiros, chegando a ficar entre os dez mais vendidos no *ranking* dos livros comerciais. A obra conta a trajetória do autor e apresenta receitas para aqueles que buscam alcançar a prosperidade.

Nossas reflexões, neste estudo, relacionam-se com as concepções ideológicas presentes no texto de Martins (2012), cujo objetivo geral é incentivar o leitor a buscar o enriquecimento ao mesmo tempo defender a manutenção do sistema principalmente por meio da apologia ao modelo de trabalho imposto na sociedade capitalista. Seu manual se dedica a duas questões prioritárias no processo de argumentação, a primeira trata da possibilidade de ascensão social por meio do empoderamento do indivíduo e a segunda, procura descaracterizar a condição do trabalhador e do empresário nesta sociedade, por meio de um discurso linear que abstrai as contradições e as injustiças.

A literatura de autoajuda, segundo análise de Tucherman (2012, p. 321), se sustenta em duas vertentes que sofrem modificações conforme a época e o público que se deseja atingir. A primeira vertente diz respeito à orientação espiritual, a qual abarca a formação de uma subjetividade centrada na sua independência com relação às instituições e às comunidades; a segunda é uma vertente pragmática, composta por exemplos, exercícios e conselhos.

A procura por respostas práticas e soluções milagrosas foi definida por Dockhorn (2008) como uma busca frenética por respostas, alívio, apaziguamento do sofrimento, anestesia, muitas vezes, tal busca leva o indivíduo ao uso abusivo dos medicamentos (ansiolíticos, antidepressivos etc), a leitura de livros de autoajuda, a adesão cega às seitas religiosas e a

consulta às cartomantes. Para o autor, há uma crescente mercantilização de todos os domínios da experiência humana. E, de fato,

o sujeito cede à lógica mercantil e consumista dos territórios outrora privatizados de seu corpo e sua “alma”, seu mundo interior: esforça-se em tornar seu corpo o espelho dos modelos vendidos como perfeitos e idealizados, enquanto sua “alma” vaga dos psicofármacos aos livros de autoajuda, do programa mediático de TV ao redemoinho alienante da indústria do entretenimento, em busca de alguma paz ou anestesia, hoje quase sinônimos (DOCKHORN, 2008, p. 221).

O conteúdo dos livros de autoajuda se enquadra nesse nexos, o qual, segundo Tucherman (2012), geralmente tende a equilibrar-se entre um viés místico e a teorias ligadas ao controle da mente. O que seria uma espécie de psicologia atravessada pela lógica vulgar deste controle da mente, distante de qualquer ideia de interpretação e doação de sentido. Pois, os livros de autoajuda, se esforçam para dar uma roupagem empolgante, quando na realidade são todos muito parecidos, se limitando ao uso de fórmulas, com capítulos curtos e frases que condensam o que foi exposto.

Em *Desperte o milionário que há em você* (2012), é usual as frases de impacto, também conhecidas como frase de efeito, ou clichê, “como querer é poder”, “você só colhe o que planta” e “o primeiro passo é você acreditar em você mesmo”. Além disso, o autor reproduz na obra, ideias que segundo ele ajudou centenas de brasileiros a enriquecer. Outra característica dos livros de autoajuda também identificada na obra em pauta é o relato de histórias de empreendedorismo, as quais enfatizam que ele, o próprio autor, partiu do nada e construiu uma imensa fortuna. Esta é uma de suas técnicas para motivar o leitor a acreditar que a acumulação de riqueza depende exclusivamente do indivíduo, bastando para tanto, acreditar no próprio potencial (MARTINS, *op. cit.*, p. 22-64).

A apologia ao pensamento positivo em sua capacidade para solucionar todos os problemas é outra característica da escrita de autoajuda. Martins (*op. cit.*) trabalha com as ideias de controle do pensamento, buscando convencer o leitor de que os fatos negativos presentes no cotidiano é consequência da negatividade no âmbito do pensamento, os quais alimentam as pessoas. No final de cada curto capítulo, propõe o que ele intitulou de “mentalize”. Trata-se de frases que devem ser repetidas pelos leitores na certeza de resolver



todos os impasses e dificuldades. Para o autor, o exercício de pensar positivamente é capaz de modificar a realidade.

Nesse sentido identificamos diversos exercícios propostos pelo autor como forma de mentalização, a partir de frases idealistas que expressam o desejo do indivíduo: “A prosperidade está em mim. Eu posso mais, muito mais. Há um milionário dentro de mim” (MARTINS, *op. cit.*, p. 57). Outra técnica prescrita no livro voltada à conquista de bens materiais e espirituais consiste no estímulo da imaginação. O autor propõe que seja realizado um “imaginar como...” Incentiva-se que o leitor constantemente se imagine como ele quer ser, no caso, imaginar-se rico. A mente deve, nessa proposta, raciocinar como se já tivesse a posse dos bens desejados. Ou seja, se você

deseja, por exemplo, obter a casa de seus sonhos, procure imaginar-se já de posse dela. Sinta-se como proprietário de uma casa espaçosa, ampla e bela. Visualize o terreno, a fachada, os cômodos, a decoração, os lustres, as cortinas, a mobília, as plantas, as flores, as árvores, a garagem, a piscina, a churrasqueira, a sauna, a quadra poliesportiva e etc. (MARTINS, *op. cit.*, p. 90).

A capacidade de sonhar é configurada como peculiar aos milionários. Busca-se desse modo, convencer o leitor de que a riqueza é meramente fruto das idealizações. Os milionários neste contexto são descritos como empreendedores que “vivem quase como se fossem hipnotizados pelos próprios sonhos. Tudo começa na dimensão da mente” (MARTINS, 2012, p. 75). Observando o conceito de ideologia como ilusão, inversão da realidade, elaborado por Marx e Engels podemos caracterizar essas máximas de Martins como portadoras de um caráter meramente ideológico. Na realidade, o acúmulo de riqueza não é fruto de uma magia ou de hipnoses, pois a consciência

jamais pode ser outra coisa do que o ser consciente, e o ser dos homens é o seu processo de vida real. E, se, em toda a ideologia, os homens e suas relações aparecem invertidos como numa câmara escura, tal fenômeno decorre de seu processo histórico de vida, do mesmo modo por que a inversão dos objetos na retina decorre de seu processo de vida diretamente físico (MARX; ENGELS, 1991, p. 37).

Ora, o elemento fundamental da sociabilidade capitalista é a alienação, a qual se caracteriza, em geral pelo controle da atividade de um indivíduo por outro. A alienação em



nossa sociedade surge nas relações de produção capitalista, em que o trabalhador é dirigido pelo não trabalhador, perdendo assim, o controle de seu trabalho e, conseqüentemente, do valor, fruto de seu trabalho, que é apropriado por aquele que o dirige e assim, acumula riqueza e produz desigualdade. Além disso, a legitimidade que garante à submissão a ordem necessita da ideologia como falsa consciência ou como definiu Bourdieu (1998), de um poder simbólico de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnosiológica: o sentido imediato, especialmente do mundo social, construindo uma espécie de adesão que o dominado faz em relação às ideias daqueles que o dominam. Por isso, para Bourdieu (op. cit.), é importante ressaltar que não só as tendências à submissão, dadas, por vezes, como pretexto para culpar a vítima, são resultantes das estruturas objetivas. Essas estruturas só devem sua eficácia aos mecanismos que elas desencadeiam e que contribuem para sua reprodução. O poder simbólico não pode ser exercido sem a colaboração dos que lhe são subordinados e que só se subordinam a ele porque o constroem como poder.

Nesse sentido, o livro em pauta se constitui como uma verdadeira expressão da ideologia e de exercício do poder simbólico. Nele, as frases impactantes são reproduzidas de forma isolada e sem análise. Outra característica do texto bastante comum em livros de autoajuda é a citação aleatória dos filósofos antigos. A filosofia clássica, sobretudo a filosofia de Sócrates, Platão e Aristóteles é apresentada nesses livros em forma de fábulas e/ou como ensinamentos teóricos numa tentativa de agregar credibilidade às mensagens que visam à motivação do leitor. Martins (op. cit., p. 89) faz referência a Sócrates de forma romântica e comercial, sem preocupação alguma com a interpretação histórica e filosófica deste clássico da antiguidade.

O viés religioso da obra pode ser identificado nos incentivos às práticas cristãs, especialmente aquelas vinculadas aos ideais da teologia da prosperidade. Nela, reafirma-se a concepção de que a riqueza do indivíduo é uma forma de benção divina, portanto, somente são abençoados aqueles que enriquecem. Desse modo, os livros de autoajuda representam “a dificuldade do homem moderno em enfrentar os paradigmas do seu tempo [...]. Tais livros tem o objetivo de reproduzir o cotidiano do leitor e tornar fácil tudo o que parece, à primeira vista, difícil para a maioria” (BERTUOLO, 2012, p. 78).



O trabalho é refletido por Martins (2012, *op. cit.*, p. 96), como uma forma de ficar rico e alcançar a felicidade. Nesta representação, o salário é descrito como uma escolha. “Você recebe o que recebe por fazer o que faz”. Nesse sentido, a divisão social do trabalho, uma determinação histórica é apresentada pelo autor, como uma mera escolha profissional do indivíduo, tal escolha define ainda seu salário, fruto do mérito. Para o enfrentamento dessa condição, propõe um exercício onde o indivíduo deve anotar em um papel sua ação profissional e seu salário. Logo após, deve descrever as mudanças, ou melhor, o salário de seus desejos, incluindo as ações que desenvolverá para tanto.

Opondo-se a isso Marx (1991), considera que a libertação de cada indivíduo singular só seria possível a partir da superação da propriedade privada, pois com a dissolução deste poder, a história se transformaria em história mundial. Assim, nossa riqueza espiritual depende da riqueza de nossas relações reais. É apenas dessa forma que os indivíduos singulares livram-se das diversas limitações nacionais e locais, visto que são postos em contato prático com a produção do mundo inteiro (inclusive espiritual), para que tenham condições de usufruir esta produção mundial (as criações dos homens). A dependência mútua, uma forma de cooperação histórico-mundial entre os indivíduos, poderia ser transformada pela revolução comunista, por meio do controle e do domínio constante destes poderes, que, engendrados pela ação recíproca dos homens impuseram-se a eles como poderes totalmente estranhos e que os dominaram.

Nos escritos de Marx, o fim da divisão social do trabalho é a única forma de superar a alienação imposta pelo capitalismo. A práxis (unidade entre trabalho manual e trabalho intelectual), nas sociedades de classes tornou-se um fenômeno marginal, embora o ser humano tenha sempre procurado desenvolver ativamente suas potencialidades intelectuais e manuais. Porém, na lógica capitalista, prevalece uma relação de dependência entre o trabalhador e aqueles que controlam os meios de produção, pois assim que os homens passam a trabalhar uns para os outros, de alguma maneira seu trabalho adquire uma forma social. (MARX, 1985) Nessa perspectiva, o trabalho é algo diretamente ligado à existência humana, mas que, em vez de produzir sua liberdade, transforma o homem em máquina, pois, com a valorização do mundo das coisas,



aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens. O trabalho não produz apenas mercadorias; produz-se também a si mesmo e ao trabalhador como uma forma de mercadoria, e justamente na mesma proporção com que produz os bens (MARX, 1991, p. 106).

O trabalho no capitalismo torna-se exteriorização de mercadorias cuja fetichização transforma o sujeito em pura objetivação. Como afirmou Resende (2003), a fetichização atinge o íntimo do indivíduo porque não é apenas como produtor que ele se defronta com as formas fantasmagóricas da realidade, mas como sujeito que se objetiva e não se reconhece no objeto que ganha vida própria, e também como sujeito individual e coletivo que não reconhece a si mesmo e, tampouco, os outros indivíduos.

Considerações finais

Foi no contexto da Revolução Industrial com as transformações que aconteceram na Europa a partir do século XVIII que ocorreu o processo de ampliação da mercantilização das relações sociais e contribuiu para a emergência do que se convencionou chamar indústria cultural. De acordo com Adorno e Horkheimer (1986), essa modalidade de indústria produz padronização e manipulação da cultura, reproduzindo desse modo, as ideias que servem para sua própria perpetuação e legitimação e, por extensão, a sociedade capitalista em sua totalidade. Para Caldas (1943) a Revolução Industrial ao criar as condições necessárias para o desenvolvimento do capitalismo industrial, possibilitou a criação, a produção e a distribuição de livros de mercado, fenômeno inseparável do advento da grande imprensa e do aprimoramento das técnicas publicitárias para o aumento do consumo.

Apesar dos vários termos usados para representar a produção dos livros de autoajuda, para nós, trata-se de um setor da indústria moderna sob a hegemonia do capital comunicacional. Quanto às críticas a essa modalidade de produção de livros, elas quase sempre expressam o mesmo teor. Já foi chamada de literatura industrial, por Gustave Flaubert, ou ainda, literatura popular, literatura de consumo, romance popular, literatura de mercado, literatura de entretenimento e literatura de massa. Todas elas significam “uma forma literária, uma técnica narrativa cujo objetivo é ocupar uma parcela do mercado editorial destinado a divertir literariamente o público que por ela se interessa” (CALDAS, 1943, p. 18).



Propomo-nos aqui, a discutir o modelo de comunicação em que se enquadram os livros de autoajuda, um estilo de literatura, cuja retórica banaliza as difíceis condições de sobrevivência na sociedade capitalista. O trabalho e as demais formas instituídas de inserção no mercado são abordados de forma fútil, delegando ao indivíduo toda a responsabilidade pelo lugar que ele ocupa na estrutura desigual da sociedade. Os valores e concepções de mundo defendidos em obras dessa natureza contribuem para a formação de uma consciência coisificada e vulgar, disposta a reproduzir fielmente os valores e práticas da sociedade capitalista.

Contraditoriamente Martins reconhece a existência das desigualdades na sociedade capitalista, cuja riqueza se concentra nas mãos de poucos. No entanto, a culpa é do próprio indivíduo, primeiro, por não administrar eficientemente o dinheiro que ganha, não poupar e não aplicar corretamente seu dinheiro, segundo, por não possuir desejos e consequentemente não mentalizar a condição de milionário. Por fim, a pobreza e a riqueza seria um potencial inerente a cada ser humano. Para o autor, a mobilidade social é uma questão de decisão individual, pois “se você quer dar uma guinada em sua vida, precisa tomar uma série de decisões, fruto de uma profunda análise de uma conversa franca de você consigo mesmo” (MARTINS, *op. cit.*, p. 113).

Nessas condições, o primeiro mandamento da ética do indivíduo adepto das teorias desenvolvidas por Martins ou por qualquer autor de livros de autoajuda voltados para o sucesso pessoal, seria como nos alertou Dardot e Laval (2016, p. 332), assumir a ética do “ajuda-te a ti mesmo”. Para os autores, pode-se alegar, que essa ética não é nova, que faz parte do espírito do capitalismo original. Sua formulação já se encontrava em Benjamin Franklin e, um século depois, em Samuel Smiles, autor de um *best-seller* publicado em 1859, intitulado *Self-Help*. A novidade, no entanto, encontra-se no fato de que a ideologia da autoajuda nos livros atuais que também se tornam *best-seller* extrapolou a esfera privada e tornou-se um modelo de gestão amplamente incentivado pelas empresas e pelo Estado a serviço delas.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, M. *Dialética do Esclarecimento*. Trad. Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.
- BERTUOLO, Claudemir. “Literatura de Autoajuda: aproprio-me, logo, existo!” *Revista Memento*, v. 2, nº 1, 2011, p. 77-94.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. 11ª ed. – Tradução: Maria Helena Kühner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- BUCK-MORSS, Susan. *Dialética do olhar: Walter Benjamin e o projeto de passagens*. Tradução: Ana Luiza Andrade. Belo Horizonte: Universitária Argos, 2002.
- CALDAS, Waldenyr. *Cultura de massa e política de comunicações*. São Paulo: Global, 1943.
- DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaios sobre a sociedade neoliberal*. Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.
- DOCKHORN, C. N. B. F.; MACEDO, M. “A complexidade dos tempos atuais: reflexões psicanalíticas”. In: *Revista Argumento Psicologia*, v. 54, nº 26, 2008, p. 217-224.
- MARTINS, Caldas Wizard. *Desperte o milionário que há em você*. São Paulo: Editora Gente, 2012.
- MARX, Karl. *O capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1985, vol. I.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã* (Feuerbach). Tradução: José Carlos Bruni e Marcos Aurélio Nogueira. São Paulo: Hucitec, 1991.
- RESENDE, Anita. “Subjetividade em tempos de reificação: um tema para a psicologia social”. In: *Estudos*, nº 4. Goiânia, jul-ago 2001, pp. 593-716, vol. 28.
- TUCHERMAN, Ieda. “Relações perigosas: autoajuda, mídia e biopoder”. *Revista FAMECOS*, v. 19, nº 2, 2012, p. 315-335.
- VIANA, Nildo. “Para além da crítica dos meios de comunicação”. In: _____. *Indústria cultural e cultura mercantil*. Rio de Janeiro, Corifeu, 2007.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. Trad. M. Irene de Q. F. Szmrecsányi; Tomás J. M. K. Szmrecsányi. São Paulo: Pioneira, 2001.



Plurais

Virtual

Universidade Estadual de Goiás
Câmpus de Ciências Sócio-Econômicas e Humanas de Anápolis

Agradecimentos

Agradecemos o apoio do Programa de Concessão de Bolsa de Incentivo ao Pesquisador (PROBIP) da Universidade Estadual.





TRABALHO SOCIAL NO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS: UMA ESTRATÉGIA PARA ALÉM DA OBRA FÍSICA

Flávia de Sousa Santos¹
flavia-flv@hotmail.com

Janes Socorro da Luz²
jnsolz@hotmail.com

Resumo

O presente artigo analisa a questão da implantação do Trabalho Social nos projetos do Programa Minha Casa Minha Vida no município de Anápolis, a partir do contexto histórico da habitação de interesse social, considerando a necessidade de se assegurar o acesso digno à moradia. Envolve a questão da provisão habitacional em seus mais variados aspectos, entre eles, a compreensão de que o combate ao déficit habitacional não está restrito à construção de unidades habitacionais, mas também, na garantia do direito à cidade, o acesso a novos patamares de cidadania e qualidade de vida. Nesse sentido, desenvolve-se com o objetivo de compreender o que é o Trabalho Social, como ele transformou-se em um componente estratégico nas intervenções habitacionais, como pode contribuir para a inserção social das famílias, para a sustentabilidade dos empreendimentos e como o município lida com os desafios impostos para sua execução no cotidiano das intervenções urbanas. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de campo.

Palavras-chave: Trabalho Social. Habitação de Interesse Social. Programa Minha Casa Minha Vida.

Abstract

This article examines the issue the implementation of social work In the projects of the program my House my Life In the municipality of Anápolis, From the historical context of housing of social interest considering the need to ensure decent access to housing. It involves

¹ Pós-graduanda em Políticas Públicas e Dinâmicas Territoriais pela Universidade Estadual de Goiás.

² Doutora em Geografia. Professora da Universidade Estadual de Goiás. Orientadora da Pesquisa.



the question of housing provision in its various aspects, among them, the understanding that the fight against the housing deficit is not restricted to the construction of housing units, but also, in guaranteeing the right to the city, access to new levels of citizenship and quality of life. In this sense, it develops with the objective of understanding what Social Work is, as it has become a strategic component in housing interventions, How it can contribute to the social insertion of families, the sustainability of the enterprises and how the municipality deals with the challenges imposed for its implementation in the daily life of urban interventions. The methodology used was the bibliographical research and the field research.

Keywords: Social work. Housing of Social Interest. My Home My Life Program.

Introdução

O Trabalho Social é um componente dos programas de saneamento e habitação de interesse social desde 1968. Inicialmente tinha um caráter mais administrativo e, no decorrer de sua história, tornou-se uma estratégia essencial para garantir a sustentabilidade das intervenções habitacionais. Hoje, na prática, temos basicamente ações intersetoriais para assegurar qualidade de vida e inclusão social com participação cidadã: antes - no momento de cadastro, seleção e hierarquização da demanda de beneficiários; durante - com o desenvolvimento das ações/atividades; e, na fase do pós-obras, por meio do controle da questão ambiental, regularização fundiária, desenvolvimento socioeconômico, acesso à cidade a aos serviços públicos.

Criado em 2009, no âmbito da crise internacional, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é o primeiro projeto público habitacional com abrangência nacional voltado à população de baixa renda depois da experiência do Banco Nacional de Habitação. Com o desafio de garantir quantidade e qualidade o programa assumiu a provisão habitacional de interesse social no país, entretanto, foi concebido fora do marco do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, negligenciado as diretrizes de participação popular e controle social do sistema.

Nesse sentido, o Trabalho Social passou a ser uma exigência também nos empreendimentos contratados por meio do PMCMV, pois a política habitacional tem interface com a política econômica e com todas as políticas sociais para, assim, garantir à população o pleno direito à moradia.



Assim, o presente artigo traz um breve histórico da habitação de interesse social no Brasil até a criação do PMCMV. Além do histórico do Trabalho Social nas intervenções habitacionais, bem como, suas metodologias e estrutura de execução. Por fim, apresenta um relato de como os agentes públicos do município de Anápolis lidam com a questão da execução do Trabalho Social nos empreendimentos contratados pelo PMCMV.

1. Breve histórico da habitação de interesse social no Brasil e o Programa Minha Casa Minha Vida

O processo histórico de constituição das cidades brasileiras revela uma configuração do espaço urbano marcada pelas desigualdades sociais com destaque para determinações do sistema capitalista, ausência de planejamento e/ou para atender as preferências das classes dominantes. A política habitacional sempre foi um resumo de enfrentamentos e articulações de múltiplos interesses e forças condicionadas por questões políticas, econômicas e sociais.

A partir de 1970 com a acentuação do processo de urbanização, começaram a surgir políticas específicas para as grandes, médias e pequenas cidades. Entretanto, tratava-se de políticas marcadas pela centralização da tomada de decisões e recursos e que não impactaram o déficit habitacional do país, pois foram incapazes de atender às populações de baixa renda, contribuindo assim para a expansão das periferias das grandes cidades, assentamentos informais e o crescimento descontrolado de favelas e cortiços.

A ruptura com as velhas políticas de habitação foi impulsionada com a Constituição Federal de 1988 que define a moradia como direito e com a regulamentação da política urbana por meio do Estatuto da Cidade em 2001.

De acordo com Luz (2011) é neste cenário que se desenvolve a justificativa básica para a construção de conjuntos Habitacionais de Interesse Social (HIS) no país, especialmente a partir de 2000. Parte-se do reconhecimento do déficit de moradias para a camada mais pobre da população.



A criação do Ministério das Cidades em 2003 ocupou um vazio institucional cumprindo um papel fundamental na política urbana e nas políticas setoriais de habitação, saneamento e transporte reforçando a descentralização e a atuação do poder público municipal. Inclusive, reafirmando a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor para municípios com mais de 20.000 habitantes. A perspectiva era então desenvolver um planejamento estratégico e participativo levando em consideração as necessidades locais.

A questão da habitação de interesse social está vinculada aos pressupostos da Política Nacional de Habitação (PNH) aprovada em 2004 e complementada pela regulamentação da Lei Nº 11.124/2005 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) que está direcionada a população de baixa renda que se encontra limitada em três salários mínimos. Ademais, esta compõe a quase totalidade do déficit habitacional no país.

Entre as ações do SNHIS, em 2006, por intermédio da Resolução Nº 2, o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS) definiu o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) como um documento de caráter administrativo que abrange um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão local. Além disso, a elaboração do PLHIS é um requisito básico para que um município possa ter acesso aos recursos financeiros do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Em 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que tinha como objetivo promover o crescimento econômico através de uma série de obras e investimentos em infraestrutura, saneamento, transporte, habitação, energia e recursos hídricos, entre outros, o setor habitacional foi contemplado entre as grandes linhas - investimento em infraestrutura e estímulo ao crédito e financiamento. Em 2009, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida colocando a habitação de interesse social na agenda do país.

O Programa Minha Casa Minha Vida é um programa habitacional do Governo Federal que objetiva a aquisição de novas unidades habitacionais ou a requalificação de imóveis urbanos e a produção e a reforma de habitações rurais para famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00.



O programa apresentou-se como uma estratégia para minimizar o déficit habitacional e para impulsionar a economia do país por meio do aumento do investimento no setor da construção civil, gerando emprego e renda para uma maior parcela da população. Além disso, o programa englobou diversas iniciativas do governo para a promoção da Habitação de Interesse Social, distribuindo metas e recursos através de subprogramas e modalidades que se adequam ao perfil das famílias atendidas e às particularidades de cada município, considerando, sobretudo, a faixa de renda familiar, grupos prioritários, o agente organizador/operador, a característica da área (urbana ou rural) e o porte do município. (BRASIL, 2013).

Com o objetivo de construir 1 milhão de moradias destinadas a famílias de baixa renda o programa assumiu a maior parte da provisão habitacional de interesse social no Brasil e estruturou-se como política de subsídio concedido pelo governo federal com a criação do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para financiar unidades habitacionais de famílias com renda de até R\$ 1.600,00. (BRASIL, 2013)

Os recursos do FAR são distribuídos proporcionalmente à estimativa do déficit habitacional entre cada um dos 27 estados da federação. Para captar estes recursos, agências regionais da Caixa Econômica Federal selecionam projetos levando em consideração a existência de contra partida pelos governos subnacionais, menor valor das unidades, existência prévia de infraestrutura e de equipamentos sociais e respeito mínimos de critérios arquitetônicos. Além dos recursos do FAR existem ainda outras linhas de atuação do programa. São elas: Programa Minha Casa Minha Vida Entidades - para famílias organizadas por entidades sem fins lucrativos como cooperativas, associações etc.; através de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) - onde as construções podem ser feitas por administração direta, empreitada global, mutirão assistido ou autoconstrução; Programa Nacional de Habitação Rural - para agricultores e trabalhadores rurais organizados em entidades sem fins lucrativos; e Programa Minha Casa Minha Vida para municípios com população de até 50 mil habitantes - cujo financiamento é operado por agentes financeiros privados através de oferta pública de recursos. (BRASIL, 2013)



Conforme estudos do Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada (IPEA), o SNHIS, expressão da política habitacional, instrumentalizado pelo Plano Nacional de Habitação, pelo FNHIS e por planos e fundos locais de habitação passou a ter, a partir de 2009 um direcionamento quase que exclusivo para ações de urbanização de assentamentos precários enquanto a provisão habitacional passou a ser executada também, quase que exclusivamente, por intermédio do PMCMV. Ou seja, os projetos passaram a ser concebidos fora do marco do SNHIS e, portanto, não atendendo necessariamente as diretrizes de participação popular e ao controle social do sistema.

Em 2013 o Ministério das Cidades por meio da Portaria nº 168 estabeleceu as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos originados da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Entre essas diretivas está prevista a

[...] execução de trabalho social, entendido como um conjunto de ações inclusivas, de caráter socioeducativo, voltadas para o fortalecimento da autonomia das famílias, sua inclusão produtiva e a participação cidadã, contribuindo para a sustentabilidade dos empreendimentos habitacionais. (PORTARIA 168, p. 2).

Também foram definidas as atribuições dos participantes e dentre outras cabe ao poder público (municípios, estados e DF) a tarefa de inclusão, seleção, cadastramento e a execução do Trabalho Social junto aos beneficiários dos empreendimentos.

2 Histórico e sistematização do trabalho social em intervenções habitacionais de interesse social

Pode-se afirmar que o trabalho social, como política de governo, está associado a programas de habitação de interesse social no país desde quando a Política Nacional de Habitação e Saneamento (PNHS) foi definida no BNH, no período de 1968 a 1986. Paz e Taboada (2010) afirmam que este trabalho se desenvolvia na área das Companhias de Habitação (COHABs), através do recurso da Taxa de Apoio Comunitário (TAC) criada em 1973, visando à manutenção dos conjuntos habitacionais e seus equipamentos comunitários ou para o pagamento de assistente social que atuasse nesse novo espaço constituído,



executando um plano de serviço social, custo este, embutido no preço da habitação que era financiada ao mutuário.

O trabalho social da época tinha um caráter mais ‘administrativo’, pois se preocupava com a seleção da demanda, o acompanhamento da adimplência dos mutuários e a organização comunitária, especialmente com a constituição de Associações de Moradores nos Conjuntos Habitacionais, para que essas pudessem administrar os espaços comunitários construídos nos conjuntos habitacionais, (PAZ E TABOADA, 2010).

Os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INCOOPs) criados em 1966 para gerir e acompanhar o Programa de Cooperativas Habitacionais que atendiam os trabalhadores sindicalizados com habitação de baixo custo, desenvolviam o trabalho social no sentido de orientar as cooperativas através de elaboração de projetos, regularização jurídica e fundiária, seleção dos candidatos, construção e entrega das obras e assessoria técnica e social. Assim, visavam o acompanhamento aos trabalhadores desde a constituição da Cooperativa Habitacional, a contratação e execução das obras até a mudança para a nova unidade habitacional.

O BNH possuía na Carteira de Cooperativas Habitacionais uma Seção de Desenvolvimento Comunitário que inicialmente não tinha estrutura nem plano de ação. Assim, em 1972 o 1º Encontro dos INCOOPs apontou a necessidade e o compromisso do Banco em dar suporte ao Trabalho Social dos agentes e a partir daí foram estruturadas equipes técnicas e definidas diretrizes e metodologias para o Trabalho Social em habitação criando em 1975 o Subprograma de desenvolvimento comunitário (SUDEC) institucionalizando o Trabalho Social em todo o país nos diversos programas gerenciados e concedidos pelo Banco a Estados e Municípios.

Desse modo, a partir de 1975, o Trabalho Social passou a ser uma exigência nos programas de habitação e nos programas de cooperativas habitacionais ganhando um caráter menos administrativo e mais dirigido no sentido de que o mutuário se assumisse como cidadão consciente de seus deveres e direitos e da importância de sua participação e protagonismo social.

De acordo com Paz e Taboada (2010, p. 47)



Apesar do período repressivo e do cerceamento de atividades organizativas, as programações de trabalho social objetivavam a discussão dos direitos e deveres dos cidadãos que adquiriam uma unidade habitacional, o acompanhamento da construção dos conjuntos habitacionais, a preparação para mudança, o apoio na organização da nova comunidade, a capacitação para viver em condomínio, no caso de construções verticalizadas, o apoio a organização e ao acompanhamento de grupos de interesses específicos (crianças, jovens, mulheres), a contribuição à constituição de associações de moradores, à discussão do uso e manutenção do equipamento comunitário e à integração da comunidade entre si e com o entorno.

Entre os anos de 1987 a 1998 a Caixa Econômica Federal sucessora do BNH não criou nenhuma diretriz ou programa para o trabalho social em nível federal. Somente a partir do governo Itamar Franco com a criação do Programa Habitar em 1994 o trabalho social foi admitido como contrapartida de estados e municípios e a partir de 1999, final da primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso o desenvolvimento do trabalho social junto às populações beneficiárias de programas e/ou projetos com recursos oriundos do Orçamento Geral da União passou a ser uma exigência e foi assumido como parte integrante do projeto habitacional.

Destaca-se ainda que, com a criação do Ministério das Cidades (MCIDADES) em 2003, o trabalho social passou a ser um elemento básico da Política Nacional de Habitação, estendendo esta exigência aos demais programas em que o MCIDADES concedesse recursos a fundo perdido³ e àqueles obtidos por meio de empréstimos a estados e municípios, estendendo a inclusão do Trabalho Social Integrado nos programas habitacionais de interesse social.

No trabalho social, fala-se em metodologias de intervenção ou metodologias de ação, pois, objetivam atuar em determinados contextos sociais para modificá-los. Entretanto, não existe apenas uma metodologia de intervenção, não há uma “receita” a ser seguida em todos os projetos e adaptável a qualquer contexto ou situação.

Cada realidade onde a intervenção profissional irá ocorrer exige que as estratégias, procedimentos e processos gerais sejam particularizados e fundamentados em referenciais

3 Recursos sem expectativa ou previsão de retorno, de reembolso.



teórico-metodológicos e ético-políticos, levando ainda em consideração a experiência dos profissionais e da própria população com a qual se vai trabalhar (PAZ e TABOADA, 2010).

Desse modo, construir uma metodologia de intervenção pressupõe significar conhecer a realidade territorial, o perfil da população e suas relações no território, verificar os serviços e aparelhos sociais existentes, bem como, os programas e políticas públicas relacionadas. Cabe destacar que, essas metodologias de intervenção são escolhas carregadas de intencionalidades, conhecimentos e experiências que se transformam em princípios, diretrizes e estratégias na condução da ação. Portanto, não são neutras e devem explicitar qual o objetivo da proposta, a quais interesses atendem, se possibilitam a participação popular e qual projeto político as orientam.

Como dito, o trabalho social em habitação de interesse social tornou-se fundamental na política habitacional e urbana. Para Paz e Taboada (2010, p. 71):

Configura-se como processo de trabalho em territórios determinados, que efetiva um amplo leque de ações, permeado por uma perspectiva socioeducativa e política, pautado nos valores democráticos e de justiça social. O horizonte do trabalho é a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a defesa dos direitos sociais, o acesso à cidade, à moradia, aos serviços públicos e o incentivo e fortalecimento da participação e organização autônoma da população. O trabalho social deve estar articulado e conectado às diretrizes da política urbana e habitacional.

Esse leque de ações engloba ainda dimensões complementares como o planejamento, articulação e integração das ações públicas, trabalho direto com a população e o território, supervisão, monitoramento e avaliação. Nesse sentido, é necessário estabelecer a metodologia, levando em consideração os objetivos do programa, o perfil da população, as características dos territórios, os recursos humanos e financeiros disponíveis, além da intersetorialidade com os demais componentes do projeto de intervenção (PAZ e TABOADA, 2010, p. 71).

Ressalta-se aqui a necessidade de distinguir a prática socioeducativa da prática educativa, pois, a primeira se desenvolve a partir de uma reflexão crítica sobre o contexto vivido, sobre os indivíduos, famílias, grupos e atividades que apresentem potencial criativo incentivando a autonomia, a autoestima e a inserção no mundo do trabalho, partindo sempre das experiências individuais e coletivas, enquanto que a segunda apresenta um aspecto



disciplinador no sentido de conformação e enquadramento às necessidades e imposições capitalistas.

3 Trabalho social no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

Assumido como componente básico da Política Nacional de Habitação e generalizado sua inclusão nos programas habitacionais de interesse social a partir de 2003, o Trabalho Social só foi definido como diretriz no PMCMV - FAR (modalidade que passou a atender a demanda de provisão habitacional) em 2013 por meio da Portaria nº. 168 do Ministério das Cidades.

Em Janeiro de 2014 o Ministério das Cidades expediu a Portaria nº 21 estabelecendo um novo conceito e instruções do Trabalho Social em suas ações e programas

O Trabalho Social compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados. (BRASIL, 2014, p. 5).

A Portaria apresenta também as atribuições do Ministério das Cidades, das Instituições Financeiras, das Famílias atendidas e da Administração Pública (DF, Estados e Municípios). Ressalta-se a possibilidade de definição do regime de execução do Trabalho Social que poderá ser Direta (quando é executado integralmente pelo Ente Público) ou Mista (quando é executado por empresa/instituição terceirizada com supervisão do Ente Público). Os recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) disponibilizados para execução do Trabalho Social correspondem a 1,5% (um e meio por cento) do valor de aquisição da unidade habitacional.

De acordo com a Portaria nº 21 o Trabalho Social deverá obrigatoriamente contemplar os 4 eixos a seguir: 1- Mobilização, organização e fortalecimento social; 2- Acompanhamento



e gestão social da intervenção; 3- Educação ambiental e patrimonial e 4- Desenvolvimento Socioeconômico.

Esses eixos visam promover a participação e controle social por meio do protagonismo e capacitação da população beneficiária para que alcancem autonomia para fortalecimento de representações, a percepção crítica da população sobre os aspectos sociais, políticos, culturais e econômicos que influenciam sua qualidade de vida levando-os a uma mudança de atitude em relação ao meio ambiente e ao patrimônio adquirido garantindo assim a sustentabilidade ambiental e social da intervenção, e articulação com as demais políticas públicas a fim de promover a inclusão produtiva, econômica e social através da geração de trabalho e renda.

É exigido que o Trabalho Social seja planejado por uma equipe social multidisciplinar constituída por profissionais com experiência de atuação em Trabalho Social e que o Coordenador que será o Responsável Técnico pela sua execução seja pertencente ao quadro de servidores e graduado preferencialmente em Serviço Social ou Sociologia. Além disso, a equipe deve participar nas fases de planejamento, execução e avaliação do empreendimento, especialmente na elaboração do Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos mesmo quando sua execução ocorrer de forma Mista.

O Trabalho Social deverá ser elaborado em três etapas conforme abaixo:

1) Projeto de Trabalho Social Preliminar - PTS-P

Deve ser apresentado pelo Ente Federado e aprovado pela instituição financeira para assinatura do convênio. Deve ocorrer imediatamente após o início das obras e nele devem constar os objetivos e o propósito geral do Trabalho Social a ser implementado e o valor do investimento destinado para este fim. Após a formalização do convênio o Ente Federado deverá realizar o cadastro, seleção e hierarquização da demanda e elaborar o PTS em até 12 meses ou 65% da obra.

2) Projeto de Trabalho Social - PTS

Terá prazo de 8 meses de execução antes da assinatura do contrato com o beneficiário ou a mudança das famílias. Nele devem ser explicitados os arranjos de gestão necessários para viabilizar a organização e coordenação das ações intersetoriais. Nesta perspectiva, deve ser feito um diagnóstico das famílias beneficiárias como, por exemplo: composição e comprometimento da renda familiar, faixa etária, número de pessoas com deficiência,



composição familiar, escolaridade, necessidades relativas a direitos sociais e equipamento e serviços públicos. Caracterização da macro-área contemplando a forma e tempo de ocupação e dos serviços públicos e equipamentos comunitários, áreas de vulnerabilidade e risco social a serem priorizadas, projetos, políticas públicas e programas disponíveis, organizações comunitárias atuantes e demanda do mercado de trabalho e potencialidades econômicas e culturais.

3) Plano de Desenvolvimento Socioterritorial - PDST

É elaborado a partir da consolidação das ações previstas e das articulações intersetoriais visando à inclusão social, o desenvolvimento econômico e a integração territorial dos beneficiários. Deve ser apresentado a instituição financeira até no máximo o final da fase de obras e deve ser iniciado após a assinatura do contrato ou a mudança das famílias e ter duração de até 12 meses, (ver Quadro 1).

Quadro 1 – Marcos Temporais de Execução do Trabalho Social, 2015

Fases	1. Pós-assinatura do convênio TS	2. Pré-contratual com o beneficiário	3. Pós-contratual com o beneficiário/Pós-obra
Marcos Temporais	Da assinatura do convênio TS até a entrega do PTS à IF, com duração de até 12 meses ou até a obra atingir 65% de execução	Da aprovação do PTS pela IF até a assinatura do contrato com o beneficiário, devendo ser iniciado 8 meses antes da mudança das famílias	A partir da mudança das famílias com duração de até 12 meses
Instrumento de Planejamento	PTS-P	PTS	PDST
Atividades	- cadastro, seleção e hierarquização da demanda - elaboração e aprovação do PTS	- desenvolvimento das ações/atividades - elaboração e aprovação do PDST	- execução das ações/atividades descritas no PDST

Fonte: Portaria Nº 21 (BRASIL, 2014, p. 34).

Conforme o Ministério das Cidades cabe um olhar diferenciado acerca da elaboração do PDST para o PMCMV-FAR do PDST proposto para os projetos de urbanização de assentamentos precários e de saneamento, pois,



De forma geral, projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) localizam-se em territórios mais dinâmicos, com uma maior presença da sociedade civil organizada e uma população com um sentimento de comunidade e de identificação com seu bairro; enquanto aqueles do Minha Casa Minha Vida (MCMV) estão por se construir. Tal distinção exige da equipe técnica um olhar diferenciado, não só para o PDST, mas para todas as ações propostas. No caso do MCMV devem ser priorizadas ações de fortalecimento dos laços entre as pessoas e das associações (ou estímulo à criação de novas) e de uma rede de serviços sociais, inclusive com a construção de equipamentos, justamente para garantir a permanência dos moradores, a promoção de um convívio harmônico e a efetividade do investimento público realizado. (BRASIL, 2014, p. 276).

Ou seja, os beneficiários do PMCMV estarão em contato com algo completamente novo para eles. Não é só uma mudança de endereço. É uma mudança de território, de ambiente, de vizinhança, de relações sociais com o entorno, de convivência, de interesses e expectativas. Portanto o Trabalho Social tem na fase de elaboração do PDST o papel fundamental de garantir a apropriação da moradia e a sustentabilidade do empreendimento.

4 A implantação do trabalho social no âmbito Programa Minha Casa Minha Vida - FAR no Município de Anápolis

A caracterização e contextualização do território destinado à construção de habitações de interesse social no município são feitas através de instrumentos locais de planejamento como: o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) - que objetiva a criação de mecanismos para promoção da redução das necessidades habitacionais locais e monitorar a realidade local - e o Plano Diretor do município - que regulamenta os conteúdos referentes ao zoneamento e uso do solo urbano.

Conforme o Quadro 2, o município de Anápolis já foi contemplado com 7 conjuntos habitacionais de interesse social construídos com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida totalizando a entrega de 3.163 unidades e beneficiando cerca de 12.800 pessoas em 3 anos. Além disso, mais três conjuntos habitacionais já estão com contratos firmados.



Quadro 2- Conjuntos Residenciais construídos através do PMCMV-FAR em Anápolis, 2015.

NOME	TIPO	DATA DE ENTREGA	Nº DE UNIDADES	Nº APROXIMADO DE PESSOAS BENEFICIADAS
Residencial Copacabana	Casa	Março/2011	125	5.000
Residencial Sumerville	Casa	Maio/2011	56	1.024
Residencial Santo Antônio	Casa	Julho/2011	22	488
Residencial Santo Expedito	Casa	Maio/2012	87	1.148
Residencial Servidor Público	Apto	Outubro/2012	52	1.056
Residencial Leblon	Casa	Novembro/2012	25	3.300
Residencial Nova Aliança	Casa	Maio/2013	96	784
Residencial Colorado I e II	Apto	Previsto p/ Julho/2016	12	-
Residencial Polocentro	Casa	Sem Previsão	46	-
Residencial São Cristóvão	Apto	Sem Previsão	24	-

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, 2015. Elaborado pela autora.

A seleção dos beneficiários é feita pelo município através de sorteio, segundo os critérios de elegibilidade do Ministério das Cidades e por critérios estabelecidos pelo próprio município. As regras estabelecidas pelo governo federal são: famílias residentes em área de risco ou insalubres; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar e famílias com pessoas com deficiência. No município, são definidos os seguintes parâmetros: residir em Anápolis há, pelo menos, cinco anos consecutivos e ininterruptos em período imediatamente anterior a seleção; possuir maior número de membros no núcleo familiar com especial atenção às crianças e adolescentes entre zero e dezoito anos de idade, sendo o mínimo quatro membros e famílias das quais façam parte membros com doenças crônicas (HIV, câncer, hemofilia, cardiopatias graves), sendo necessário apresentar atestado médico atual que



comprove a doença alegada e que contenha o número de Classificação Internacional de Doença (CID).

A seleção dos candidatos é feita de acordo com a quantidade de critérios atendidos, sendo agrupados em dois grupos distintos obedecendo a seguinte proporção: Grupo I (candidatos que atendam de cinco a seis critérios de priorização) 75%. Grupo II (candidatos que atendam até quatro critérios de priorização) 25%. Além disso, são reservadas no mínimo 3% das unidades habitacionais do empreendimento para atendimento a pessoas idosas e 3% para atendimento aos deficientes. Também é necessário que todas as famílias estejam cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que é hoje um dos maiores instrumentos de coleta de dados e informações com o objetivo de identificar as famílias de baixa renda a fim de incluí-las nos programas sociais.

Segundo informações do Setor de Projetos Intersetoriais da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, a equipe técnica do Programa Minha Casa Minha Vida elaborou o Projeto de Trabalho Social de alguns residenciais, entretanto, apesar de ser uma atribuição do município, até este momento o Trabalho Social ainda não foi de fato, executado em nenhum dos sete residenciais que foram entregues.

Dentre os motivos para sua não implantação, a Secretaria destaca o prazo de entrega dos residenciais que, como mostrado no Quadro 2, tiveram intervalo mínimo de tempo, impossibilitando assim o devido planejamento e execução do Trabalho Social que exige no mínimo um ano para o seu desenvolvimento. Também é preciso salientar que o Ente Público não dispõe de servidores suficientes e nem da estrutura necessária para atender a demanda do Trabalho Social e que, portanto, o município optou por adotar a forma de execução mista.

Nesse sentido, a equipe do Desenvolvimento Social está trabalhando junto a Procuradoria do Município na elaboração de um processo licitatório específico que deverá respeitar os trâmites exigidos pelas Leis nº 8.666 de 1993 e nº 12.462 de 2011, além de uma série de outros aspectos como, por exemplo, a experiência e a qualificação técnica dos profissionais prestadores de serviço e a vedação da possibilidade de adoção de regime de execução do Trabalho Social exclusivamente indireto. Portanto, o Ente Público mesmo optando pela execução mista do Trabalho Social, tem a obrigação de designar um profissional do seu quadro de servidores para exercer a coordenação em parceria com a contratada.



A previsão é de que até o início do ano de 2016 este processo seja concluído, para que assim, o Trabalho Social possa ser adequadamente executado nos três residenciais que estão no planejamento. Além disso, também está prevista a terceirização do Trabalho Social para os demais residenciais que já foram entregues na tentativa de minimizar possíveis consequências de sua não efetivação e de proporcionar uma melhor qualidade de vida para esses beneficiários, pois,

A necessidade de garantir o acesso digno à moradia implica lidar com a questão da provisão habitacional em seus diversos aspectos. Deve-se, portanto, ir além do entendimento de que o combate ao *déficit* habitacional está restrito à construção de unidades habitacionais, uma vez que implexos a ele também estão o direito à cidade e ao acesso a novos patamares de cidadania e qualidade de vida. A visão multidimensional da realidade impõe que o Trabalho Social nos Programas de Habitação de Interesse Social, sob o controle social, supere os limites da ação localizada, buscando não só a inserção social das famílias, mas também a inserção urbana dos empreendimentos (BRASIL, 2014, p. 10).

Os instrumentos de planejamento local – PLHIS e Plano Diretor - possibilitam caracterizar a macro área. Entretanto, as devidas articulações referentes ao direito à moradia, não só como o direito à unidade habitacional, mas, como direito pleno à cidade e a todos os benefícios que dela decorrem, são objetivos do Trabalho Social.

Considerações finais

A obrigatoriedade de execução do Trabalho Social nas intervenções habitacionais e especialmente no âmbito do PMCMV que assumiu a provisão de habitação de interesse social aponta para um amadurecimento da política habitacional brasileira.

Amadurecimento no sentido de se compreender que o problema da habitação não se resume à entrega das chaves de um imóvel a uma família, mas, também, à capacidade de articular um conjunto de ações capazes de promover o desenvolvimento político, social e econômico dessa população garantindo a apropriação da moradia e a sustentabilidade do território e, conseqüentemente, impedir estigmatizar e segregar socialmente os moradores desses conjuntos populares.



O Trabalho Social tem como principal diretriz o fortalecimento da cidadania, da participação e da democracia. Ou seja, é uma estratégia para além da obra física. A participação da população é um dos maiores desafios para sua implantação, pois, o público alvo da política em sua maioria são famílias que estão em situação de vulnerabilidade. Assim, é preciso possibilitar que essas famílias percebam que têm direitos e reforçar sua capacidade de organização e reivindicação.

Outro aspecto que merece atenção é a necessidade de um trabalho de assistência técnica aos municípios promovendo capacitações, discussões e debates junto aos profissionais que irão elaborar e executar o Trabalho Social elevando sua capacidade de planejar e intervir no território de maneira mais efetiva.

No caso do município de Anápolis, temos um número bastante expressivo de unidades habitacionais já entregues e em vias de serem concluídas, entretanto, ainda não foi executado o Trabalho Social em nenhum dos residenciais, fato este que não nos permite analisar e avaliar se, de fato, o Trabalho Social atinge seus objetivos no cotidiano das intervenções. Ademais, podemos apontar a indispensabilidade de estudos referentes aos problemas e necessidades desses beneficiários e talvez até mesmo indicar possíveis consequências da não execução do Trabalho Social, pois, mesmo sendo obrigatório é um processo permeado de limites e desafios para ser concretizado.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Kássia C. U. Soares. *Reflexões sobre o trabalho social na habitação*. V Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2011. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTAO_URBANA_E_GESTAO_DAS_CIDADES/REFLEXOES SOBRE_O_TRABALHO_SOCIAL_NA_HABITACAO\[1\].pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/QUESTAO_URBANA_E_GESTAO_DAS_CIDADES/REFLEXOES SOBRE_O_TRABALHO_SOCIAL_NA_HABITACAO[1].pdf)> Acesso em: 17 set. 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Cadernos MCidades Habitação. Brasília, DF, 2004.

_____. Ministério das Cidades. *Programa Minha Casa Minha Vida*. Publicações do Ministério das Cidades. Brasília, DF, 2013.

_____. Ministério das Cidades. *Portaria nº 168, de 12 de Abril de 2013*. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da



integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Disponível em: <http://www.cbic.org.br/sites/default/files/Portaria_M_Cidades_168.pdf> Acesso em: 20 de set. 2015.

_____. Ministério das Cidades. *Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014*. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Brasília, DF, 2014.

_____. Ministério das Cidades. Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011. Dispõe sobre os parâmetros de priorização e o processo de seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/Portaria_610_26-12-2011.pdf> Acesso em: 20 set. 2015.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Curso de capacitação: trabalho social em programas de habitação de interesse social*. 2. ed. Brasília: MCidades/SNH; Florianópolis: NUTE/UFSC, 2014.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Trabalho social e intervenções habitacionais: reflexões e aprendizados sobre o Seminário Internacional*. Seminário Internacional Trabalho Social em Intervenções Habitacionais (31/08 a 2/09/2010, Brasília/DF) Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/286/Cidades_Web_Final_02.pdf?sequence=1> Acesso em: 20 de set. 2015.

_____. Secretaria Nacional de Habitação. *Orientação Operacional nº 01/2014/DHAB/SNH/MCIDADES*. Brasília, 05 de Dezembro de 2014.

_____. Constituição (1988). *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1 de 1992, a 38, de 2002 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.1 a 6 de 1994 - 19 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 427p.

_____. CAIXA. *Caderno de Orientação Técnico Social*. Disponível em: <<http://www1.caixa.gov.br/download/index.asp>> Acesso em: 17 set. 2014.

_____. CAIXA. *Trabalho Técnico Social: avaliação de programas habitacionais - orientações para o entrevistador*. Brasília, março de 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant. *Diretrizes do Trabalho Social em Rede*. Programas Habitacionais de Interesse Social em São Paulo – Melhoria da Capacidade Gerencial. 2011. Disponível em: <<http://www.habisp.inf.br/theke/documentos/pmh/estudos-subsidiarios/diretrizes-do-trabalho-social-em-rede.pdf>> Acesso em: 15 de set. 2015.



KRAUSE, Cleandro; BALBIM, Renato; NETO, Vicente Correia Lima. *Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?* Texto para discussão 1853 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- Brasília: Rio de Janeiro: Ipea , 2013.

LOUREIRO, Maria Rita; MACÁRIO, Vinicius; GUERRA, Pedro. *Democracia, Arenas Decisórias e Políticas Públicas: O Programa Minha Casa Minha Vida*. Texto para discussão 1886 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- Brasília: Rio de Janeiro: Ipea , 2013.

LUZ, Janes Socorro da. *Anápolis, a (re)produção do Espaço Urbano: estratégias de planejamento e desenvolvimento*. RELATÓRIO FINAL (PROJETO DE PESQUISA 2009/2), 2011.

_____. *Periferias Móveis: A mobilidade dirigida no uso do solo urbano*. (mimeo)

PAZ, Rosangela D. O. da; TABOADA, Kleyd J. *Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social*. Ensino a distância (EaD). Secretaria Nacional de Habitação. Ministério das Cidades. Brasília, DF, 2010.

PREFEITURA DE ANÁPOLIS. *Decreto No 37.882, de 17 de Setembro de 2014*. Dispõe sobre o processo de seleção e sorteio de beneficiários do programa minha casa minha vida - Anápolis, e dá outras providências. Disponível em: <<http://a.anapolis.go.gov.br/transparencia/diariooficial/20140923.pdf>> Acesso em: 20 de set. 2014.

