CIÊNCIAS SOCIAIS EM DIÁLOGO

Carla Giani Martelli
Maria Teresa Miceli Kerbauy
ORGANIZADORAS

unesp
CAPES
EDITORA

CIÊNCIAS SOCIAIS EM DIÁLOGO

Organizadoras

Carla Giani Martelli
Maria Teresa Miceli Kerbauy

Apoio

unesp

UNESP - FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS
CÂMPUS ARARAQUARA

CAPES

EDITORA IBERO-AMERICANA DE EDUCAÇÃO

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Ciências sociais em diálogo [livro eletrônico] /
Carla Gandini Giani Martelli, Maria Teresa Miceli Kerbauy. -- Bauru, SP : Editora Ibero-americana de Educação, 2022.
PDF

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-86839-18-0

1. Ciências sociais 2. Democracia 3. Política - Aspectos sociais I. Martelli, Carla Gandini Giani. II. Kerbauy, Maria Teresa Miceli.

22-134827 CDD-300

Índices para catálogo sistemático:

1. Ciências sociais 300

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

ISBN: 978-65-86839-18-0

Atribuição-NãoComercial-SemDerivações

DOI: 10.47519/EIAE.978-65-86839-18-0

EDITORA
IBERO-AMERICANA
DE EDUCAÇÃO

Equipe Técnica
Editoração e organização

Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz
Editora Ibero-Americana de Educação
Editor

Alexander Vinicius Leite da Silva
Editora Ibero-Americana de Educação
*E*ditor Assistente

Julio Cesar Tomasi Cruz
Editora Ibero-Americana de Educação
Editor Assistente Administrativo

Profa. Dra. Lais Donida
Profa. Dra. Sandra Pottmeier
Profa. Me. Mariana Bulegon da Silva
Profa. Me. Thaís Vargas Bizelli
Revisoras de língua portuguesa e científica

Marcus Vinicius Tomasi Cruz
Pâmela Garcia dos Santos
Editora Ibero-Americana de Educação
Assistente de diagramação Editorial

Matheus Guilherme Prudente
Editora Ibero-Americana de Educação
Designer

ISBN: 978-65-86839-18-0

Membros do Conselho Editorial

Editor

Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz
Editora Ibero-Americana de Educação,
Instituto PECEGE/USP-Esalq

Editores Associados

Arielly Kizzy Cunha
Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação – FAAC/Unesp

Ivan Fortunato
Instituto Federal de São Paulo/Ufscar

Thaís Vargas Bizelli
Faculdade de Ciências e Letras (Unesp)

Editor Assistente

Alexander Vinicius Leite da Silva
Unisagrado

Julio Cesar Tomasi Cruz
FATEC

Assistentes Editoriais

Daniel Domingos da Rocha
Marcus Vinícius Tomasi Cruz
Pâmela Garcia dos Santos

Assessoria Jurídica

Elvis de Souza Baldoino

Comitê Científico

Dra. Adriana Campani
UVA

Dr. Alfrâncio Ferreira Dias
UFS

Dra. Ana Paula Santana
UFSC

Me. Anaisa Alves de Moura
INTA - UNINTA

Dr. Ari Raimann
UFG

Dr. Breynner R. Oliveira
UFOP

Me. Caique Fernando da Silva Fistarol
FURB

Dra. Claudia Regina Mosca Giroto
Unesp

Dra. Cyntia Bailer
FURB

Dr. Eládio Sebastián Heredero
UFMS

Dra. Elisabete Cerutti
URI

Dr. Emerson Augusto de Medeiros
UFERSA

Dr. Fabiano Santos
UFMS

Dra. Fátima Elisabeth Denari
UFSCar

Dra. Helen Silveira Jardim de Oliveira
UFRJ

Dra. Iracema Campos Cusati
UPE

Dr. José Luís Bizelli
FCLAr (Unesp)

Dr. Kaique Cesar de Paula Silva
USP - Uninove

Dra. Kellcia Rezende Souza
UFGD

Me. Lais Donida
UFSC

Dra. Leonor Paniago Rocha
UFJ

Dra. Liliane Parreira Tannus Gontijo
UFU

Dra. Luci Regina Muzzeti
FCLAr – Unesp

Dra. Maíra Darido da Cunha
FABE

Prof. Dr. Marcelo Siqueira Maia Vinagre Mocarzel
UCP

Dra. Maria Luiza Cardinale Baptista
UCS

Dra. Marta Furlan de Oliveira
UEL

Editorial

Hoje, as possibilidades de comunicação são muitas e os espaços virtuais oferecem infinitas alternativas de interação, mas ainda assim elas permanecem limitadas.

Muitas vezes as relações são construídas a base de identificações superficiais, com o distanciamento que a tecnologia proporciona, "editamos" os relacionamentos, deixando as partes difíceis de lado. Entramos em contato com o outro e permitimos o seu acesso através de filtros. Diante disso, o diálogo é uma importante ferramenta para a reconexão. Mas como fazer isso de maneira correta e apropriada?

Na prática diária de nossos relacionamentos, nem sempre é fácil estabelecer e manter um diálogo e acabamos nos expressando de outras formas. Isso porque também nem sempre somos ensinados que uma conversa entre duas ou mais pessoas pode resolver conflitos.

Ainda mais hoje em dia, frente à tanta facilidade das redes virtuais, que afetam (de forma negativa ou positiva) nossas relações, a comunicação face a face está cada vez mais escassa. Muitas pessoas usam as mídias digitais para expressar seus descontentamentos e/ou sentimentos e, à medida que a comunicação interpessoal se deteriora, os conflitos e os problemas nos relacionamentos aumentam.

O diálogo torna-se também uma tarefa importante no contexto social e cultural em que nos encontramos, caracterizado por agressividade, intolerância e indiferença com o próximo (encontrados muitas vezes também nas redes sociais). Precisamos de mais comunicação nas diversas áreas da vida social. No entanto, é necessário aprofundar a compreensão do que é diálogo para poder concretizá-lo. As habilidades de conversação também servem de termômetro para avaliar a vivência e conhecimento que o outro tem. O desrespeito ao próximo e a negação à troca de informações pode expressar o fechamento sobre si e a recusa de ouvir o outro.

Antes de tudo, ele exige a escuta, a disponibilidade em entender como o outro pensa e aprender com ele. Não há espaço para um diálogo quando alguém se aproxima apenas para convencê-lo de que está errado. Portanto, ao invés do orgulho egocêntrico, é de extrema importância admitirmos as nossas próprias limitações no conhecimento da verdade, para assim estabelecermos um diálogo saudável, onde as duas partes ou mais possam aprender uns com os outros e com os próprios erros.

Como menciona o Prof. Marco Aurélio Nogueira em sua escrita no prefácio desta obra, é de extrema importância abordar as dinâmicas das ciências sociais de nossos dias atuais.

Estudos e textos que nos provocam a pensar e refletir sobre os panoramas que os rumos sociais tomaram nestes últimos anos, entre a polarização da democracia, uma pandemia, levantes sociais, desmontes e uma série de outros fatores, que de certo modo foram agressivos e difíceis de ainda tomarmos reais dimensões de seus efeitos. Talvez por tudo ser tão recente? Talvez… Mas fato é que neste período em que a obra é trazida aos olhares curiosos dos leitores, os meios de comunicação e o diálogo, acima de tudo, se fazem necessários.

Diálogo, palavra fundamental para os novos tempos que se iniciam. Se informar, refletir, conversar, saber ouvir e saber argumentar serão algumas das tarefas mais importantes que todas e todos os cidadãos e indivíduos sociais nos próximos anos terão que exercer. É através e somente por meio do diálogo, que poderemos expandir nossos horizontes e construir novos caminhos mais prósperos de ciências e cidadania.

E esta obra minuciosamente articulada, propõe este primeiro passo. Um convite a dialogarmos sobre tudo de recente que nos atravessou enquanto sociedade.

Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz
Editor

Alexander Vinicius Leite da Silva
Editor Assistente

Matheus Guilherme Prudente Coelho
Designer

Carla Giani Martelli
Universidade Estadual Paulista (Unesp)
Departamento de Ciências Sociais
Programa de Pós- graduação em Ciências Sociais.
FCLAr (UNESP)

Maria Teresa Miceli Kerbauy
Universidade Estadual Paulista (Unesp)
Departamento de Ciências Sociais
Programa de Pós- graduação em Ciências Sociais.
FCLAr (UNESP)

Sumário

015 **A**presentação

017 **P**refácio

025 **A** democracia e os Direitos Humanos na era das crises sociais permanentes
João Carlos Soares ZUIN e Renata Medeiros PAOLIELLO

043 **O** mundo na encruzilhada: o desafio das crises socioambientais contemporâneas
Rafael Alves ORSI, Norma Felicidade Lopes da Silva VALENCIO e Juliano Costa GONÇALVES

059 **C**onflito federativo e a pandemia do Coronavírus no Brasil
Maria Teresa Miceli KERBAUY e Bruno Souza da SILVA

071 **T**rabalho, educação e saúde: racismos e pandemia
Claudete de Sousa NOGUEIRA, Dagoberto José FONSECA e Eva Aparecida da SILVA

087 **P**ovos indígenas, contexto político e o enfrentamento da pandemia
Mário NICÁCIO, Edmundo Antonio PEGGION e Jordeanes do Nascimento ARAÚJO

107 **D**igitalização e conectividade: desigualdades e disputas simbólicas
Ana Lúcia de CASTRO e Célia Regina de Souza Felipe SILVA

125 **L**egados, desmonte e resiliência da participação: os exemplos das áreas da Saúde e Direitos das Mulheres
Carla Giani MARTELLI, Débora Rezende de ALMEIDA e Wagner de Melo ROMÃO

147 **A** reforma da previdência no governo Bolsonaro: a capitalização como estratégia de solidariedade
Maria Chaves JARDIM e Paulo José de Carvalho MOURA

173 **O** isolamento da Política Externa Brasileira durante o Governo Bolsonaro em três eixos
Bruno Theodoro LUCIANO, Cairo Gabriel Borges JUNQUEIRA e Regiane Nitsch BRESSAN

191 **C**ódigos Eleitorais brasileiros: continuidades, mudanças e o papel do Tribunal Superior Eleitoral
Maria do Socorro Sousa BRAGA e Fernanda Cordeiro de OLIVEIRA

209 **O** Supremo Tribunal Federal e a questão do Poder Moderador na atualidade
Carlos Henrique GILENO e Eder Aparecido de CARVALHO

225 **S**obre os autores

Apresentação

É com imenso prazer e alegria que apresentamos o livro *Ciências Sociais em Diálogo*, uma publicação inspirada na atividade do Canal Ciências Sociais em Diálogo que vem sendo organizada, desde 2020, pelo Departamento de Ciências Sociais e pelo Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras da Unesp, campus de Araraquara.

Por meio da plataforma YouTube, foi criado um Canal cujo objetivo inicial era promover o debate público sobre o contexto pandêmico, compartilhando os conhecimentos produzidos pela universidade e contribuindo com o esclarecimento da sociedade sobre a Covid-19 e sobre seus impactos em várias dimensões da vida social. O sucesso da iniciativa fez com que o projeto se tornasse uma atividade de extensão permanente, com a produção de *lives* semanais sobre os mais variados temas, expostos por pesquisadores de todo o Brasil, com espaço para interação virtual com o público conectado ao Canal. O programa foi expandido para outras redes sociais - Instagram, Twitter e Facebook - e passou a ser transmitido, também, pela rádio da faculdade e pela TV UNESP. Atualmente, o Canal possui mais de 146 vídeos disponibilizados.[1]

O livro Ciências Sociais em Diálogo traz pesquisadores de várias universidades que participaram das atividades do Canal, e tem como objetivo ampliar as reflexões, sem perder o propósito principal de divulgar o debate acadêmico numa linguagem acessível em relação à produção científica na área das Ciências Humanas. Os dois primeiros capítulos falam de crise, da era das crises sociais e seus impactos na democracia e na agenda dos Direitos Humanos, às crises socioambientais. Do capítulo três ao cinco, o plano de fundo é a pandemia de Covid-19 e os temas giram em torno do conflito federativo que se agravou no Brasil com a crise sanitária; dos desafios do trabalho, da educação e da saúde no cenário pandêmico, e dos dilemas dos povos indígenas no enfrentamento da pandemia. A necessidade de substituir atividades presenciais por virtuais, dado o contexto

1 - Disponível em: https://www.youtube.com/channel/UCqrBk6O3rFHtmOXYmwyQlMw.

pandêmico, trouxe à luz a questão das desigualdades em relação à digitalização e à conectividade, tema tratado no capítulo seis. Os capítulos sete, oito e nove falam do Brasil sob o governo de Jair Bolsonaro, refletindo, respectivamente, sobre o tema do desmonte e resiliência da participação social com exemplos nas áreas da Saúde e dos Direitos das Mulheres; sobre o tema da reforma da previdência, e sobre a questão do isolamento da Política Externa Brasileira. Como consequência da crise das instituições democráticas, os dois últimos capítulos trazem o debate sobre os Colégios Eleitorais, o papel do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal num contexto de mudanças e de novos desafios.

Agradecemos ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras da Unesp, campus de Araraquara, pelo apoio a esta publicação. Esperamos que a leitura seja prazerosa e contribua para o avanço de novos debates e pesquisas sobre os temas aqui expostos.

Carla Giani Martelli
Maria Teresa Miceli Kerbauy
Organizadoras

Prefácio

Marco Aurélio Nogueira
Professor Titular Aposentado da UNESP

Os textos reunidos no presente volume procuram dar conta de parte importante da agenda temática das ciências sociais de nossos dias, particularmente no Brasil. Dialogam com problemas de difícil resolução, que têm ocupado profissionais de diferentes áreas. Lidam com temas de fronteira, para os quais ainda não foram dadas respostas categóricas.

Precisamente por isso, são textos que merecem atenção. Eles buscam a lógica das sociedades atuais, das crises recorrentes que as sacodem, dos dilemas que enfrentam, das dificuldades que manifestam de alcançar padrões positivos de governança e gestão, a partir dos quais nasçam melhores e mais eficientes políticas públicas. Trabalham, portanto, com uma agenda explosiva, desafiadora.

Fazem isso com propriedade e rigor. Dialogam reflexivamente com o mundo que têm diante dos olhos, ainda que não disponham de uma "teoria geral" do capitalismo globalizado e informatizado dos dias atuais. Fazem isso, além do mais, levando em conta as circunstâncias específicas do Brasil, para as quais também não há abordagens de tipo mais totalizante, que decifrem os muitos enigmas e os muitos problemas de nossa sociedade.

A época é paradoxal. Encanta e assusta. Confunde, perturba, excita. Parece vazia de esperança e otimismo, como se não conseguíssemos enxergar o quanto avançamos e temêssemos o que nos aguarda à frente. É inevitável que essa situação afete as ciências sociais, que se tornam mais estratégicas e simultaneamente enfrentam maiores dificuldades operacionais. O conhecimento que desejamos alcançar depara-se com uma barreira "aparencial" erguida tanto pelos mutantes fatos da vida – pela realidade concreta –, quanto pela inesgotável produção das redes, de onde provêm grandes quantidades de desinformação. A captura do "todo" ficou mais difícil.

Atravessamos dois anos de pandemia, mas hoje, em 2022, não é certo que tenhamos absorvido, assimilado e compreendido o impacto do coronavírus sobre nossas vidas e nosso mundo. Sabemos muito mais a respeito de ataques virais, temos vacinas e medicamentos para combatê-los, mas faltam-nos políticas sanitárias, coordenação e cooperação mundiais. Dentro de cada país, as orientações seguem ritmo próprio. Houve de tudo: solidariedade e negacionismo, cuidados e desleixo. Muitos governos e muitas lideranças, por exemplo, usaram a pandemia para açular seus cidadãos e lhes vender falsas ilusões.

Nossas sociedades são sempre mais abertas, individualizadas, repletas de opções. Os lugares já não estão mais demarcados. Há muita mobilidade. As forças subterrâneas e as instituições que organizavam os espaços sociais, as posições, os modos de pensar e os comportamentos, perderam vivacidade, tornaram-se opacas, sem poder de coesão ou de imposição.

Há processos de longa duração em curso, que pedem cautela analítica. Vivemos um tempo de metamorfoses e assimilações. Estamos sendo forçados a incorporar novos processos aos nossos cálculos existenciais. Estamos encharcados de informações e melhoramos nosso entendimento de inúmeras coisas que antes nos intimidavam e assustavam. Intuímos que nada mais será como antes, tamanha é a percepção de que as mudanças, as descobertas, as novidades científicas e tecnológicas, os novos valores se impõem a cada um de nós, sem apelação. Apesar disso, não sabemos bem como delinear o futuro, que se aproxima velozmente, impulsionado pela aceleração geral, pela rápida inovação tecnológica e científica.

As redes digitais são onipresentes. Estamos nelas, querendo ou não, sem saber bem se são prisões ou estradas para a liberdade. As redes são ambivalentes: não somos propriamente felizes nelas, mas não temos como abandoná-las; elas nos isolam em bolhas autorreferidas mas nos dão a ilusão de que estamos a "falar com o mundo". Redes também são estratégias de sobrevivência, lugares de fuga de uma realidade difícil de ser suportada e compreendida. Estar em redes é usufruir de uma fonte de contatos e oportunidades, é adquirir uma visibilidade que, bem dimensionada, nos retira da privacidade excessiva e da individualidade fechada. É poder interagir e dialogar com públicos amplos. É fazer política de um modo novo. A ambivalência, no entanto, persiste.

As tecnologias de informação e comunicação, a vida digitalizada e os processos de fragmentação social e individualização que a ela se associam estão criando figuras novas, ainda mal decifradas. Há novas maneiras de ser indivíduo. A questão da identidade e do reconhecimento infiltrou-se de tal forma no cotidiano que não dá mais para dizer com segurança que os indivíduos de hoje estão pacificados com suas identidades. O que havia de ambíguo nas identidades foi radicalizado: elas hoje flutuam no ar, até mesmo por não encontrarem terrenos sólidos em que fincar raízes. A luta por reconhecimento é travada com foco concentrado nas identidades particulares (gênero, etnia, sexualidade, religião). Alimenta batalhas culturais intermináveis, que minam as possibilidades de construção de um "Nós" coletivo consistente e consciente de si.

Também por isso, a época problematiza a democracia e exige sua defesa permanente. A democracia permanece como valor e aspiração, mas não goza de prestígio inconteste quando passa para a vida política prática, aquela na qual atuam os governos, os partidos políticos, os Estados nacionais, as burocracias públicas, as grandes empresas. A situação é tão complicada que é como se a democracia atuasse de algum modo contra ela mesma: eleições se sucedem, mas os governos governam pouco e mal, muitas decisões são tomadas longe do olhar público, as oligarquias se reproduzem, sacrificando os destinos coletivos. Há no ar mais frustração do que confiança.

Não temos à disposição um plantel de bons políticos, daqueles que reúnem carisma, postura de estadista, convicções, firmeza, elegância, capacidade analítica, conteúdo programático e boa comunicação. Há muitos apelos populistas, à esquerda e à direita, pouca atenção para as transformações em curso. Juntamente com as elites (políticas, intelectuais, empresariais e artísticas), os representantes do povo parecem confusos, concentrados em seus interesses particulares e na captura de votos. Nem sequer oferecem sonhos e fantasias razoáveis. Ficaram tomados pelo pragmatismo e pelo realismo duro. A dinâmica política atual personaliza demais, promove a substituição do conteúdo (dos programas e projetos) pelo maneirismo midiático. Isso afeta a todos, da direita à esquerda. O populismo ficou incontornável, e tem sido ele a mola propulsora da demagogia de extrema-direita, que hoje se espalhou pelo mundo. É uma espécie de vírus, contra o qual não há vacinas à disposição.

Nossas sociedades ficaram inapelavelmente mundializadas: interagem com um mundo que está estruturado, mas não regulado ou controlado politicamente. Já não temos uma guerra fria entre Estados Unidos e União Soviética, como houve até 1991. Aquele sistema internacional conseguia gerar, por vias tortas, algum equilíbrio e certa estabilidade. O mundo atual, repleto de crises, conflitos e tensões, gira em falso, desgovernado. Parte dos problemas decorre do próprio capitalismo e dos regimes econômicos dominados pela financeirização. Outra parte deriva da irrupção política de forças autoritárias, regra geral populistas, que se dedicam a questionar a democracia liberal e a mobilizar as populações contra o "Ocidente". No Leste Europeu, essa configuração de alguma maneira se materializa em torno da Rússia de Putin, desejosa de recuperar sua posição imperial. Outros conflitos vêm da ascensão da China como potência global. Só que, agora, as disputas entre as potências não têm mais uma roupagem ideológica (tipo capitalismo vs. socialismo), organizam-se no terreno da supremacia econômica, comercial, tecnológica. O que também abala a paz e a harmonia entre as nações, além de servir de alimento para exacerbações nacionalistas e étnicas.

O mundo globalizado arrasta indivíduos, grupos, Estados e empresas para um mesmo circuito de conexão. Cria uma sensação de pertencimento cosmopolita, que, no entanto, permanece em um plano mais abstrato do que concreto. Todos pressentem fazer parte de um só mundo, mas cada um cuida mais de seus próprios interesses do que de um generoso interesse comum.

A hiperconectividade abre mil portas em termos de comunicação e conhecimentos, mas cria, simultaneamente, fantasias igualitaristas, como se estivéssemos todos inseridos do mesmo modo nas searas digitais que frequentamos. A liberdade não é igual para todos, assim como não há igualdade em termos de renda, de possibilidades de escolha e de oportunidades. As épocas humanas sempre foram ricas em desigualdades. Não é diferente com a nossa. Hoje, elas são exuberantes, acachapantes. Atingem os mais variados aspectos da existência humana: a qualidade e a expectativa de vida, a posse de bens e propriedades, a higiene e a saúde, os efeitos climáticos e ambientais, a educação, a paridade de gêneros, a educação, os direitos, a justiça, a renda, a cultura. Não há, a rigor, nada que seja distribuído de modo justo.

A percepção disso pesa como uma rocha sobre os ombros de cada um de nós, independentemente do nível de consciência crítica que tenhamos da realidade. Tira-nos o fôlego, rouba-nos a esperança, sem que consigamos nos dar conta. Sentimo-nos incomodados pelas atrocidades diárias, pela miséria, pela violência, pela fome, pelo desemprego, pelos deslocamentos populacionais, por guerras insensatas, pelo descaso público, pela falta de civismo e generosidade, pela truculência. Transitamos pela vida tentando não tropeçar nessas armadilhas, que incomodam, deprimem, geram indiferença. Em termos morais e emocionais, o mal-estar é corrosivo.

Algumas perguntas são incômodas. Desejamos continuar a viver de modo tecnológico, digital, em redes? Prosseguiremos aceitando o domínio do mercado? Continuaremos a assistir sem reação à destruição do planeta, ao aquecimento global, à crise climática? Como estamos assimilando as postulações identitárias e as lutas por reconhecimento? Que pensar diante do avanço das máquinas inteligentes, da Inteligência Artificial? Temos algum poder de escolha? Temos à disposição um modelo alternativo de "boa vida" e "boa sociedade"? A democracia institucionalizada está nos ajudando? Estamos cooperando o suficiente?

Podemos reunir essas perguntas aos problemas dramáticos do mundo em que vivemos: a guerra russa na Ucrânia, o desmatamento da Amazônia, o desrespeito desumano pelos povos originários, a violência generalizada, a crise econômica recorrente, o desemprego, o desentendimento, as polarizações que abalam a democracia, a fome que assola muitas regiões, as desigualdades que não cessam de se reproduzir, as inúmeras manifestações de ódio e soberanismo. A esperança fica impotente diante de tanto descalabro. O conhecimento também.

O que tem sido chamado de "era do Antropoceno" denuncia as marcas da presença avassaladora da humanidade sobre o planeta. Ela surge como globalização, com um cortejo de desigualdades, injustiças e iniquidades. As pegadas humanas são poderosas em termos de impacto ambiental. Afetam o ar, o clima, a flora, a fauna. O modo de vida fica fora de controle, submetido a mudanças que se sucedem sem cessar. A modernidade globalizada é hiper em vários sentidos, suas crises se entrelaçam e atingem a economia, o meio ambiente e as identidades. Há resistências e iniciativas reformadoras, mas elas tardam a amadurecer e a produzir

resultados. Os problemas se acumulam e ficam mais emergenciais. Lixo, água, energia, gestão urbana, desemprego estrutural, preconceitos, aquecimento global: tudo parece prestar a desabar sobre nossas cabeças.

Os temas e problemas desse modo angustiante de vida compõem um elenco que não tem obtido respostas cabais, categóricas, que expliquem a realidade social como um todo complexo, articulado, cujas partes e segmentos dialogam entre si, como um complexo de complexos, sistemas e subsistemas entrelaçados. Temos de compreender as razões dessa lacuna. Épocas de transformação rápida, de transições sistêmicas, de metamorfoses, não são épocas de fácil tradução teórica. As ciências sociais também se postam com espanto diante dessa realidade mutante, que escapa de modelos, esquemas interpretativos e conceitos. O caráter fluido e fragmentado da vida chega mesmo a vetar construções teóricas abrangentes, empurrando os cientistas sociais para a especialização e a compartimentação.

A dificuldade de compreender o presente embaça o futuro e força o olhar para trás, num esforço para deslindar épocas em que a maior simplicidade estrutural fornecia bases mais sólidas de segurança. O medo e a perda do futuro latejam em cada um de nós, ferindo particularmente os jovens, que têm uma vida pela frente, mas não dispõem de mapas confiáveis para delinear o que virá para além do agora imediato. Protestam, reclamam, reivindicam, agitam agendas, produzem ruídos críticos e novos direitos: de algum modo são atores relevantes, que irrompem no palco sem um roteiro claramente concebido. Rejeitam a política tradicional, politizam-se pelas redes, ocupam praças e ruas, mas não conseguem passar para o campo político institucionalizado.

O conhecimento acumulado é fabuloso. Já não é mais hegemônica a visão que pregava a submissão unilateral da natureza aos desígnios humanos. Hoje, há mais compreensão do valor intrínseco da diversidade cultural, mais respeito pelas culturas originárias. A sustentabilidade é uma ideia que se generaliza, assim como a preocupação com um trato não destrutivo da natureza. A tecnologia da informação, que avança aceleradamente, mostra sua utilidade estratégica em diversos setores, da economia à gestão pública, do ensino à democracia.

A pressão atinge cada um de nós em função de múltiplas exigências: a obtenção de sucesso, a busca de reconhecimento dos próprios di-

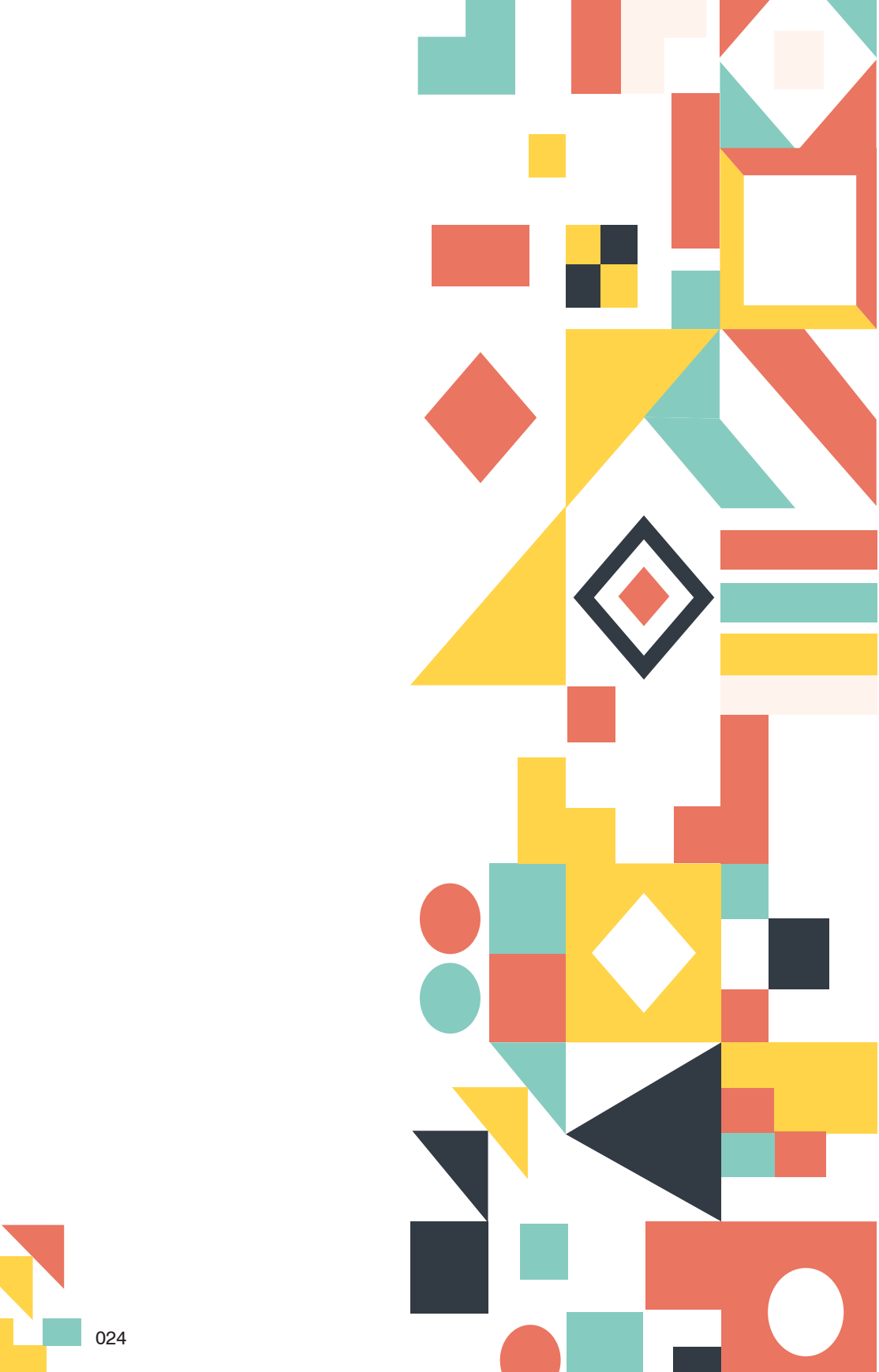
reitos e da própria dignidade, a construção e a reconstrução de identidades, a conquista de renda e emprego, a produtividade, a competição, a felicidade, a eliminação das desigualdades.

Minha convicção é que a política continua a ser o principal recurso que possuímos para construir saídas coletivas. Ela, hoje, está igualmente sufocada pelas transformações aceleradas que reviram a vida. Faltam-lhe bases sólidas de sustentação, que lhe deem ao mesmo tempo sinalizações e referências. Faltam-lhe, também e sobretudo, programas de ação, atores organizados e lideranças. O mundo está sem estadistas e dentro de cada país o que prevalece são líderes de baixa consistência, governos erráticos e pouco produtivos.

Uma mudança de rota é nossa boia de salvação. Uma "política de civilização", que também seja uma política de civilidade, é o caminho sugerido por Edgar Morin para resistirmos às catástrofes anunciadas: a corrosão da democracia, a violência, as epidemias virais, as guerras, a desigualdade, a fome, a emergência climática, o desemprego, as manifestações de ódio, as polarizações improdutivas. Diante do acúmulo de problemas, temos de aprender a "não ignorar as nossas ignorâncias", a não perder a paixão pela diversidade, o respeito pelo pluralismo e o cultivo da esperança.

Isso significa também: continuar a pensar, a dialogar, a escrever, a reunir reflexões como as que se apresentam no presente livro.

São Paulo, novembro de 2022.



A democracia e os Direitos Humanos na era das crises sociais permanentes

João Carlos Soares ZUIN
Renata Medeiros PAOLIELLO

O estado de crise da democracia nas sociedades ocidentais que compunham outrora o "mundo livre" e eram qualificadas como abertas, desenvolvidas, progressistas, está em curso há mais de quarenta anos. Desde os meados da década de 1970, as democracias ocidentais acumulam uma enorme quantidade de crises econômicas, políticas e sociais que implicaram nas sucessivas restrições, anulações, reformas (palavra mágica que é sempre utilizada pelas forças sociais hegemônicas, em momento de extrema crise, como um ultimato, quase sempre como um imperativo que não pode ser questionado) nas constituições nacionais redigidas após a tragédia do fascismo e do nazismo e da Segunda Guerra Mundial. O avançado processo de reformas constitucionais afetou o direito ao trabalho, os direitos sociais e econômicos - que eram os elementos fundamentais da democracia moderna no *welfare state* - e os direitos humanos fundamentais, representando o estágio avançado do fim de um período histórico progressivo.

A "democracia sob ataque" é título do livro do economista italiano Emiliano Brancaccio (2022). Podemos resumi-lo a partir das seguintes questões: 1) ao invés da nova ordem mundial criar uma sociedade de livre concorrência, produziu uma concentração de renda, poderes e oportunidades nas mãos de pouquíssimas pessoas no mundo; 2) ao invés do mercado livre do controle da política criar uma sociedade de proprietários na qual terminaria a luta de classes, gerou uma massa de trabalhadores assalariados desprotegidos politicamente e que perdem renda, recursos e direitos; 3) o trabalho flexível, ao invés de garantir emprego, gerar um trabalhador adaptado ao novo mercado e às inovações técnicas do capitalismo, criou o trabalhador pobre, incapaz de saber quem de fato é enquanto um pro-

fissional, condenado à existência ansiogênica, incerteza e insegurança; 4) a ideologia neoliberal, que exaltava, na última década do século XX, o início de uma era de crescimento, prosperidade, riqueza e bem estar, criou desigualdades de renda, de recursos, de oportunidades sempre maiores entre as classes sociais, pessoas e países; 5) a ideologia neoliberal, que difundiu, na última década do século XX, a expectativa do advento de uma era de paz, produziu e produz as guerras "humanitárias", de agressão e sem fim; 6) a defesa da virtude inerente da democracia dos mercados, controlada pelos especialistas, tecnocratas, epistocratas, não apenas neutralizou a política nacional e reformou as constituições nacionais em linguagem privada, mas gerou o "retorno" da figura das oligarquias nacionais e as transnacionais.

A crise da democracia nas sociedades capitalistas ocidentais está disseminada em diversos e complexos fenômenos sociais, como a difusão da apatia e do abstencionismo político, nas linguagens políticas que difundem o social-chauvinismo e a xenofobia, nas políticas do medo e da insegurança, nas políticas racistas e de ódio, na transformação dos partidos políticos em comitês eleitorais, na linguagem política dicotômica e maniqueísta. As grandes transformações ocorridas na sociedade capitalista como a desregulamentação dos movimentos do capital financeiro, o deslocamento dos capitais para países e áreas geográficas favoráveis à máxima produção e extração de mais-valor e menor ou nula taxação de impostos, o trabalho flexível, que se revelou precário e pobre, não apenas modificaram radicalmente o sentido histórico da produção e do trabalho, dos direitos sociais e econômicos, mas também afetaram profundamente o sentido da vida coletiva. As duríssimas crises sociais que historicamente impactaram as formas de sociedade com o flagelo da fome e da miséria, da insegurança e do medo, modificaram substancialmente o sentido da democracia. A democracia não tem uma única forma e não é sinônimo do capitalismo. Nem mesmo em seu surgimento histórico não era plena: não participavam os metecos (estrangeiros, não cidadãos), nem as mulheres (mais de cinquenta por centro). E convivia com a escravidão, a força de trabalho necessária nos negócios dos homens ricos nas minas e no campo, nas casas dos senhores e na polis dos cidadãos.

A democracia conviveu, nas sociedades nacionais ocidentais, com as discriminações de gênero, de raça e censitária, e vigorava até no momento em que o poder soberano decretava o estado de exceção, restringin-

do liberdades, punindo duramente os adversários que eram identificados como inimigos da pátria. A democracia moderna foi construída após as catástrofes do fascismo e do nazismo, das violentas e trágicas guerras mundiais, por meio do conflito e do relativo equilíbrio de forças entre as classes sociais proletárias e burguesas. Representou o momento histórico mais abrangente, concreto e substancial na história das sociedades capitalistas ocidentais, em especial, na Europa. Sua existência histórica coincide com a Declaração dos Direitos Humanos da ONU em 1948, com os tratados e convenções internacionais que ampliaram as diretrizes dos direitos fundamentais na educação, na saúde, na política, na economia, na cultura, na mobilidade, na cidadania, no reconhecimento e respeito à vida humana. Seu desfecho histórico marcou o início de um processo civilizatório que não se afasta apenas do passado colonial e do fascismo, mas também dos valores da igualdade, do reconhecimento da diversidade inerente à vida humana, da universalidade do gênero humano, do direito de existir sem sofrer o medo e a necessidade.

A democracia deve ser declinada através de diversas formas, seja no que se refere aos interesses políticos que perpassam forças sociais, seja pela relação de força entre os sujeitos políticos organizados. Nos últimos quarenta anos, pudemos observar diversos laboratórios políticos nos quais a democracia foi (e é) politicamente testada: a democracia conduzida pelos empresários de sucesso, pelos especialistas apolíticos, pelo político que personaliza o povo "autêntico", pelos novos partidos políticos que não se reconhecem como partidos, pela força dos capitais especulativos, pelas companhias transnacionais, pelas oligarquias econômicas e, paradoxalmente, através das guerras humanitárias. Em tais manifestações políticas, o povo é cada vez mais ausente, desaparece com o fim das antigas configurações políticas que o organizavam em partidos políticos, reaparece nas manifestações da política na era digital através das fotos, selfies e postagens. Mais do que uma nova forma de construção política, as imagens políticas digitais revelam que o povo, quando se manifesta na política, é um ornamento do poder que, contudo, não lhe pertence.

A crise da democracia afetou profundamente os direitos sociais e econômicos e os direitos humanos fundamentais mediante reformas constitucionais ocorridas dentro de cada país em nome da *governance*, *austerity*, *liberty*, "necessárias" para que ocorressem a produção nacional de riquezas, o crescimento econômico e o bem-estar dos cidadãos. As gran-

des transformações ocorridas nas sociedades capitalistas ocidentais impactaram profundamente os valores e as instituições, produzindo mudanças radicais na moral, no comportamento e na mentalidade das pessoas. Assistimos ao "retorno" do racismo em diversas formas, antigas e novas, que estigmatizam, discriminam, agridem e, no limite, matam aqueles que são identificados como imorais, anormais, inimigos, estrangeiros e imigrantes. A proliferação do racismo, da xenofobia, do social-chauvinismo, da intolerância e dos estigmas demonstram que o atual estado da democracia não possui elementos políticos substancias capazes de conte-los e enfrenta-los politicamente.

O cientista político italiano Alfio Mastropaolo (2014) iniciou o livro *La democrazia è una causa persa? Paradosso di un'invenzione imperfetta* com uma premissa fundamental: a recordação de que a democracia "é uma invenção humana, portanto, um fato histórico" e, como toda criação humana que surgiu, alcançou o seu desenvolvimento e fortuna, "está destinada a ter um fim". Podemos dizer que, mais precisamente desde o final do século XX, após o período da democracia moderna entre 1945 e 1975 (que podemos também chamar de Estado Social, *Welfare State*) e dos acontecimentos contidos no biênio de 1989 e 1991, a democracia na nova ordem mundial coleciona sucessivos ataques provenientes das forças políticas da nova direita, da antipolítica, da extrema direita e do populismo contemporâneo. Nas variadas manifestações políticas prevalece uma única linguagem econômica, política e cultural que hegemonicamente se manifesta como um discurso, uma racionalidade de governo, uma técnica de controle social: o discurso liberal.

O neoliberalismo é a força política, no sentido lato do termo, que reconquistou o prestígio e o poder que as classes dominantes compartilharam com as forças sociais e políticas organizadas dos trabalhadores durante o período histórico da democracia moderna, bem como recriou a linguagem e os valores que formam o sentido da opinião pública, restabeleceu os critérios de prestígios (a fama, a celebridade, o poder absoluto do dinheiro), e do poder que proporcionam às atuais forças econômicas a capacidade subjetiva e as oportunidades objetivas que determinam o funcionamento do sistema econômico, jurídico-político e cultural.

Neste artigo, pretendemos refletir sobre a crise da democracia e dos direitos humanos no contexto histórico (filosófico, econômico, político e cultural) das crises sociais da sociedade capitalista e do capitalismo

globalizado. Escolhemos dois países para analisar as crises sociais e que produziram diversos fenômenos e fatos que tiveram uma existência posterior em outros países: a Itália do final do século XX e o Brasil no início do século XXI.

A análise comparativa dos ataques à democracia que geraram o estado de decadência econômica, regressão cultural e decomposição da vida social, pode ser assim justificada: 1) o impacto das operações jurídicas "mani pulite" e "lava-jato" na política partidária; 2) os efeitos das operações jurídicas na ascensão ao poder da antipolítica e do populismo contemporâneo de Berlusconi e Bolsonaro; 3) os processos de reforma das diversas matérias constitucionais que alteraram, substancialmente, o sentido das constituições nacionais formadas após as tragédias do fascismo e da ditadura militar. Contudo, há uma questão de fundo que justifica a importância da comparação entre os dois países: a Itália representa o principal laboratório político no qual foram (e estão) sendo testadas as novas manifestações políticas do poder há mais de trinta anos.

A crise da democracia e dos direitos após o fim da democracia moderna

Pretendemos analisar o laboratório político italiano através das reflexões efetuadas pelo cientista político Alfio Mastropaolo, e pelo filólogo e historiador Luciano Canfora, que produziram diversos livros acerca das grandes transformações na sociedade e na democracia italianas. Escolhemos dois livros, publicados no mesmo contexto histórico, nos quais os autores problematizam as grandes transformações econômicas, políticas e culturais que, em seu conjunto, produziram efeitos negativos e lesivos à democracia: *La democrazia è una causa persa? Paradosso di un'invenzione imperfetta*, de Alfio Mastropaolo, e *La democracia dei Signori*, de Luciano Canfora.

Alfio Mastropaolo analisa o sentido e o significado do surgimento de novos sujeitos e partidos políticos após o fim da democracia moderna, que obtiveram um alto índice de votos nas eleições, manifestando uma nova forma de fazer política: a defesa enfática da antipolítica e do governo dos especialistas, o surgimento da nova direita e dos partidos populistas, sem vínculos com a política tradicional e a história. Os novos sujeitos

e agremiações políticas conseguiram se destacar politicamente pela capacidade de expressar o ataque frontal à política econômica keynesiana, de defender a política antifiscal e antiestatal, de colocar em questão a identidade nacional e, sobretudo, pelas palavras duríssimas contra os imigrantes. Em tais manifestações políticas, o sujeito político na era da televisão e dos novos meios digitais de comunicação buscavam alcançar, obter e manter uma convergência política baseada na *audiance*: as ideias política desprovidas de sentido histórico eram superadas pela força das palavras emotivas e identitárias, dos slogans agressivos aos políticos profissionais e aos partidos tradicionais, no seu conjunto, foram capazes de gerar um rápido consenso através da manipulação das emoções e das paixões dos cidadãos que estavam experimentando o desemprego (fosse ele estrutural, fosse devido ao deslocamento dos capitais e à desindustrialização), a redução do poder de compra do salário real, a ausência de perspectivas positivas acerca do futuro, acumulando ressentimentos, desilusões e raivas.

As novas forças políticas promoveram uma nova constelação de valores e ideias: a dura crítica ao Estado Social, o "retorno" do racismo e a xenofobia nos discursos políticos, o nacionalismo social-chauvinista agressivo, os ataques contra instituições políticas, o "retorno" da figura do líder, o maniqueísmo político representado nas figuras do amigo e do "nós", dos inimigos e do "eles". A nova direita refuta radicalmente os valores da igualdade e do universalismo, ao mesmo tempo que defende a existência do Estado Social restrito aos cidadãos (desde que façam por merecer os benefícios da política pública).

As novas forças políticas da extrema-direita e do populismo contemporâneos não visam comprimir o pluralismo à unicidade, nem restringir os valores da autonomia individual como efetuaram o fascismo e o nazismo, mas agem sempre restringindo o sentido do Estado e, sobretudo, do Estado social: visam reformular a constituição erguida após a Segunda Guerra Mundial, considerada excessiva, custosa, incisiva, prejudicial ao indivíduo e recheada de permissividade. Promovem, portanto, uma nova concepção das ideias de povo e daqueles que devem ter direito ao que resta do *Welfare State* na sociedade nacional. Uma manifestação agressiva para com os grupos sociais minoritários, subalternos e os imigrantes, sobretudo se a cor da pele indicar pessoas provenientes da África, e do Oriente Médio, que professam a religião islâmica; mas também das Américas do Centro e do Sul.

Para Mastropaolo, a retórica política da nova direita e do populismo contemporâneo defendem a transformação da democracia representativa em democracia plebiscitária: a ideia é de que a vontade da maioria não deve mais efetuar concessões aos grupos sociais minoritários, nem tecer conjuntamente os valores e as regras sociais em acordos e compromissos políticos. Logo, não deve existir nenhuma mediação entre o povo e o líder, o que implica na negação dos partidos políticos e das instituições que controlam e limitam as forças políticas hegemônicas e a do líder. A formulação da democracia e da sociedade nacional baseadas na vontade da maioria e na figura do líder neutraliza e visa suprimir a universalidade dos direitos humanos fundamentais, a pluralidade dos valores e das formas de cultura, os direitos dos grupos sociais minoritários, os sistemas jurídicos e políticos de segurança e de garantias, as mediações e os sistemas políticos legítimos e legais.

Em *La Democrazia dei Signori*, Luciano Canfora descreve diversos processos históricos que transformaram a democracia moderna nos últimos trinta anos, após o fim da longa guerra fria e do apogeu das forças econômicas, políticas, culturais e midiáticas que controlam, ordenam e determinam o sentido e o significado da democracia nas grandes potências ocidentais. O título do livro corresponde à expressão usada pelo filósofo Domenico Losurdo em diversas de suas obras para enfatizar uma característica fundamental do liberalismo e da democracia nas sociedades capitalistas ocidentais: a convivência histórica (simultaneamente filosófica, econômica, política e cultural) da ideia de indivíduo, pessoa, sujeito e cidadão, em uma palavra, o ser humano branco, cristão e ocidental, com processos de racialização, discriminação, desumanização dos africanos, indígenas, asiáticos, mestiços.

Luciano Canfora utiliza a expressão de Domenico Losurdo em um tempo histórico mais restrito: aquele formado após o término da guerra fria e a vitória do capitalismo, que engendrou uma nova *democracia dos senhores*. A democracia dos senhores representa uma construção política formada através de "golpes de Estado" (no qual a deposição de um sujeito político e de uma força política é um produto midiático e político que se resolve dentro do parlamento, não necessariamente através da força das armas e dos exércitos), do poder político ocupado por tecnocratas não eleitos e indicados com a missão de "salvar" o país ameaçado por novas punições, sanções, financeiras especulativas dos gigantescos fundos de

capitais ou de instituições políticas como a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional, entre outras.

A Itália se apresenta um laboratório político no qual Berlusconi, que ocupava o cargo em seu terceiro mandato, é deposto pelo Presidente da República napolitano que, ao invés de determinar nova eleição, escolhe e impõe que Mario Monti seja elevado ao cargo. Para Canfora (2022), ao longo de trinta anos, a Itália vê a implementação periódica de soluções irregulares das crises. Um período histórico no qual:

1) os partidos de esquerda e de centro-direita, que promoveram a democratização da Itália, deixaram de existir ou sofreram metamorfoses (título do livro de Canfora publicado em 2021 no qual analisa a transformação do Partido Comunista dos Italianos em Partido Democrático da Esquerda, até a atual nomenclatura Partido Democrático);

2) ocorreu a proliferação dos partidos que se assemelham aos "comitês eleitorais", sem vínculos substanciais com as forças sociais que compõem o povo;

3) os partidos políticos e o parlamento são postos em posição sempre mais subalterna ao poder executivo e à força simbólica do líder que personifica poder técnico ou monetário;

4) o poder judiciário é sistematicamente atacado pelas forças políticas quando mantém em vigor as normas constitucionais, os limites à ação política dos poderes executivo e legislativo;

5) desaparece do processo formativo escolar e da vida social a importância do passado histórico, da memória política.

Para Canfora (2022), na atual forma e conteúdo da democracia somente os grupos sociais dominantes avaliam positivamente o sistema político e se sentem plenamente representados pelas figuras do empresário de sucesso, do especialista, do apolítico e do tecnocrata. Ao contrário, a abstenção, a apatia, o descrédito, a raiva, o ressentimento crescem nos grupos e nas classes sociais subalternas, sobretudo naqueles que vivem nas periferias pobres. Na democracia dos senhores, o *demos* que foi abandonado politicamente pelos partidos de esquerda experimenta a sucessiva supressão dos direitos sociais e econômicos duramente conquistados no passado, sofrendo um acentuado declínio de renda e de recursos, e ausência de oportunidades.

O sociólogo Luciano Gallino, que publicou diversos livros acerca do capitalismo globalizado, do capitalismo financeiro e das grandes trans-

formações ocorridas na economia da Itália, afirmava que a geometria política da luta de classes na era do *Welfare State* e da democracia moderna era formada pelos acordos e compromissos políticos, que promoviam a redistribuição da renda de cima (do Estado) para baixo (para os cidadãos, a sociedade), criando os sistemas de segurança e proteção que melhoraram a condição de vida dos trabalhadores e cidadãos através do reconhecimento social do direitos fundamentais: do trabalho, da educação, da saúde, da moradia, da mobilidade, da previdência. Contudo, após o fim da URSS e o declínio histórico do comunismo, a nova luta de classes passou a ser comandada pelo poder econômico-político-cultural das poderosas forças econômicas de mercado, produzindo a nova geometria política: redistribuição da renda de baixo (dos trabalhadores e dos cidadãos) para cima (para os grandes capitais nacionais e transnacionais, para os novos oligarcas). Na nova geometria do poder, as forças de mercado foram capazes de reconquistar e recuperar a maior quantidade da renda, dos recursos, das oportunidades, bem como de prestígios, privilégios, status e poderes. A singularidade maior desta nova luta de classes é que as forças sociais vencedoras da guerra fria e, no limite, da batalha cultural entre o comunismo e o capitalismo que atravessou o século XX, constituem uma única classe global: uma classe capitalista transnacional, que superou os limites físicos da geografia, os limites físicos do tempo, os limites culturais do nacionalismo, do colonialismo e do imperialismo desenvolvidos no século XIX e XX. São membros desta classe capitalista transnacional: os proprietários de grandes patrimônios; os banqueiros; os grandes empreendedores; os top managers: altos dirigente das grandes industrias, corporações e do sistema financeiro; os políticos de primeiro plano (presidentes, premiês, primeiros-ministros, senadores e deputados que têm relações profundas com a classe econômica dominante); os grandes proprietários de terra; os advogados das grandes bancas; os meios de comunicação de massa; os atores, as atrizes, os desportistas de alto rendimento.

A classe capitalista transnacional, que rompeu com os limites do território nacional, passou a ser, nas últimas décadas, uma força social extremamente potente, capaz de agir em escala mundial, e no plano ideológico. Ela é capaz de transformar o mundo em um mercado articulado técnica e tecnologicamente, de criar as necessárias infraestruturas e superestruturas para o fluxo dos processos de produção e de extração de valor, de produzir a ordem social baseada em imperativos do mercado, de

controlar a força de trabalho local, regional, nacional e global, acionando ou desativando a força de trabalho sem sofrer penalizações jurídicas e políticas, de reformar as constituições nacionais escritas após o fascismo e o nazismo.

A força hegemônica do pensamento neoliberal e do capitalismo globalizado foi capaz de modificar ou eliminar as instituições públicas, refazer o sentido e o significado dos direitos humanos fundamentais, impor obstáculos sempre maiores aos direitos humanos dos imigrantes. Para Gallino, a globalização do capitalismo representa uma forma das lutas de classes e seu sentido e significado pode ser assim sintetizado: 1) nos países onde o *Welfare State* e a democracia moderna existiram, esta não mais existirá ou será restrita ao mínimo e 2) nos países onde a democracia moderna e o *Welfare State* não existiram, ou existiram minimamente, ela não virá a existir.

É o que veremos na análise do caso brasileiro, no qual a Constituição de 1988, aquela que se aproxima com grandes restrições à democracia moderna, ao *Welfare State*, está sendo profundamente reformada nas matérias fundamentais: no trabalho, na educação, na saúde, na dignidade do ser humano.

O caso brasileiro: A destruição da Constituição de 1988 e a ascensão da nova direita

Abordar o caso brasileiro implica em tratar o tema da intolerância, considerando o fenômeno de sua emergência aguda no Brasil contemporâneo. Pretende-se partir desta intolerância desde a atitude de negação do governo federal à gravidade da pandemia, e de seu desrespeito ao direito humano básico à vida e à saúde, para comentar como esta postura repudia, no geral, a conquista civilizatória que é a pauta dos direitos humanos, e das lutas sociais por eles orientadas.

Em que pesem as considerações críticas de Michel Foucault em mais de uma obra, é dever do Estado prover saúde e proteger a vida de seus cidadãos. Deveres e direitos assegurados pela Constituição de 1988, caudatária da Declaração de 1948, e que é precisamente o alvo dos ataques dos grupos contrários à nova ordenação democrática que ela delineia. Isto na medida em que ela é a barreira legal ao projeto, que ganha

força a partir da crise de 2008, de desmonte do Estado, das instituições político-jurídicas da república, e das demandas sociais por realização da equidade e reconhecimento das diferenças, acolhidas em parte pelo germe de estado social que se procura construir na primeira década do século XXI, chegando com dificuldades a 2014.

O esforço de tornar inoperante o conjunto de dispositivos legais e programáticos, fundados nos princípios constitucionais, tem um marco: a PEC 95, dita "do fim do mundo", que estabelece o teto de gastos do governo federal. Visando consolidar a implantação de um modelo neoliberal de gestão econômica, fere de forma letal este germe tardio de estado de bem estar, de que nunca chegamos a usufruir plenamente. Impede sobretudo investimentos em saúde e educação públicas, direitos cidadãos fundamentais e condição de qualquer desenvolvimento. O teto atinge políticas compensatórias que visam a eficácia dos direitos humanos na qualificação da cidadania em sua substância e extensão, e na consolidação democrática.

A PEC, especialmente no que toca à saúde, é escancarada na crise da pandemia: será um Sistema Único de Saúde em processo de sucateamento que se mostrará decisivo na gestão da doença; além disso, contra a vontade, o governo federal teve de injetar recursos para assegurar o mínimo de renda aos informais e aos que perderam o emprego, para que pudessem permanecer em casa durante a quarentena; E foi pressionado no sentido de injetar recursos para implementar a recuperação econômica, passado o surto pandêmico. Não à toa, reabre-se o debate público sobre o papel do estado.

A crise da pandemia agudizou lutas sociais, culturais e políticas que confrontam o crescimento do autoritarismo e da hostilidade às instituições democráticas, a intolerância a pautas "minoritárias" e às voltadas ao combate à pobreza, em confronto com o projeto de desmonte, que se exemplifica:

- Versus políticas de igualdade racial, atingiu-se a Fundação Cultural Palmares, que tem como uma de suas atribuições a certificação nos processos de reconhecimento de remanescentes de quilombos; paralisam-se esses processos de reconhecimento e a titulação dos reconhecidos – aliás o que já vinha acontecendo através de portarias do INCRA que dificultavam seus trâmites.

- Por este caminho, foram atacadas políticas de reconhecimento de direitos territoriais e culturais, fundadas nos artigos 68, 215-16 e 231 da CF, e um conjunto de programas sociais que sustentam o reconhecimento, o que, como vimos, inviabilizou-se com o limite do teto.

- Atingiram-se, assim, também as Terras Indígenas, recusando igualmente tanto a homologação como a proteção às homologadas, emperrando a FUNAI, omitindo-se nas desintrusões de garimpeiros, madeireiros e grileiros, e destruindo programas de saúde indígena.

- Foram atacadas instituições ambientais e normas de conservação, estimulando queimadas, desmatamento e grilagens.

- Buscou-se impor uma pauta conservadora nos costumes, atingindo políticas de gênero, prevenção e atendimento na saúde, saúde da mulher, etc.

- Estimulou-se a violência policial: O Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em relatório divulgado no primeiro quadrimestre de 2020, apontou que a letalidade policial cresceu 31% em relação ao primeiro quadrimestre de 2019. Em um contexto de quarentena, em que crimes patrimoniais caíram muito, isto é inexplicável a não ser por uma política de extermínio.

- Promoveu-se a defesa da tortura, negando-se os postulados da justiça de transição – verdade, memória e reparação -, impedindo, com isto, a consolidação das instituições democráticas; desmontou-se o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, obrigação assumida pelo Brasil em convenção internacional pautada na Declaração Universal dos Direitos do Homem, que hoje só funciona por liminar obtida pelo Ministério Público Federal.

- Foram atacadas as políticas de transferência de renda, em particular o Programa Bolsa Família, substituído pelo Renda Brasil. Recoloca-se o problema de uma necessária política de renda mínima, estimulando a retomada do debate sobre o papel do Estado, questionando-se sua redução, especialmente pela evidência da relevância do SUS, com todas as suas limitações, no atendimento aos doentes e na campanha de vacinação.

O tratamento dado pelo governo federal à pandemia – entre outras questões decisivas, algumas apontadas acima -, deixou clara sua desconsideração completa pelos direitos humanos, enquanto nucleares para os direitos de cidadania. Isto coroa uma trajetória longa, amplificada na mídia e, mais recentemente, nas redes sociais, de desqualificação dos direi-

tos humanos como “privilégio a bandidos”, que tem eco em parcelas da população brasileira, alimentando o medo diante dos problemas de segurança pública que o país enfrenta, bem como políticas de encarceramento em massa.

Fato é que pouco valor é dado aos direitos humanos, historicamente, numa sociedade cujas condições de acesso a direitos, especial e majoritariamente os dos mais pobres – considerando aí as intersecções de gênero e raça como fatores componentes da pobreza – persistem sendo precárias. Estes não experimentam os direitos humanos, não os têm garantidos no seu cotidiano, portanto os desconhecem na medida em que são efetivamente inoperantes para eles. Como aponta Roberto Kant de Lima (2001), agrega-se à desigualdade social, no Brasil, uma desigualdade jurídica inusitada em repúblicas do ocidente, à qual se podem atribuir as estratégias repressivas de controle social, incapazes de equacionar nossos conflitos. Direitos desiguais, deveres desiguais, como bem o exemplifica a prisão especial. Daí a dificuldade de internalização das regras e da linguagem dos direitos humanos.

Nos anos 1990, nas sociedades democráticas e recém-redemocratizadas, como era o caso do Brasil, podia-se pensar em processos de aprofundamento democrático, após a afirmação das diferenças concretas e questionamento de uma igualdade suposta - na medida em que essas diferenças são operadas como mecanismos, frequentemente negados, de desigualdade -, e que a crise da democracia representativa poderia achar caminho pela ampliação crescente da participação e da articulação de modos de viver distintos e plurais – conforme Chantal Mouffe (1996), para além do consenso, o dissenso, que é a vida da política democrática habitada pelo reconhecimento da pluralidade, e capaz de articular a tensão fundamental entre as lógicas da identidade e da diferença – . Após 2008, ganham força o conservadorismo, a adesão à anti-política”, a autoritarismos e retrocessos do ponto de vista social e cultural, junto com uma lógica econômica ultraliberal, que atuam pelo jogo schmittiano amigo-inimigo.

Essas questões relativas ao caso brasileiro pedem uma consideração, no que toca à intolerância a tudo que é protegido pelos direitos humanos, da relação entre cultura, no seu sentido antropológico, e democracia no mundo contemporâneo, em que as particularidades ingressam no conceito universalista de cidadania. Ou seja, como o conceito de cultura se aplica, e muda, quando passa ao plano da política, como se transfor-

ma a cultura quando se torna instrumento da conquista de direitos, o que se concretiza nas demandas por reconhecimento de diferenças dentro de sociedades que são pluriétnicas e multiculturais. Diferentes respostas institucionais oscilam entre a reafirmação da soberania estatal em nome da igualdade dos cidadãos e políticas da diferença.

Em países de descolonização antiga, como o Brasil, aplicam-se políticas multiculturais, mas a cidadania plena não está ao alcance de toda a população. Vive-se o dilema da desigualdade na diversidade. Se lembrarmos o percurso histórico do conceito e do instituto da cidadania, seguindo Bobbio, ela se firma, desde o início, o princípio da igualdade, por oposição à diferença, por um lado, e desigualdade, por outro. É este princípio constitutivo do modelo ideal que é posto em causa, a partir das últimas décadas do século passado, quanto a sua legitimidade e viabilidade, enquanto status universal, são questionadas, especialmente em sociedades marcadas por desigualdades socioeconômicas abissais, pela efetivação desigual de direitos e pela vulnerabilidade dos direitos civis, aqueles direitos humanos básicos, de primeira geração, componentes da definição liberal clássica de cidadania. Deixa de ser possível responder a problemas do ordenamento jurídico-político e de integração social a partir de pressupostos universalistas exclusivamente.

No Brasil, é muito grande a diferença entre democracia formal e democracia substancial, bem como a distância entre instituições políticas e a experiência concreta da população. Segundo José Murilo de Carvalho (2021), para o caso brasileiro, cabe inverter o modelo histórico de Marshall: os direitos sociais chegam em plena supressão dos direitos políticos e redução dos direitos civis, os quais, de resto, boa parte da população ainda nem sequer alcançou. Para ele, esta é a causa da relação direta com o líder carismático, messiânico, e da fraqueza da representação. Não se enraíza por isto a igualdade de direitos. A concepção é a de uma "matriz profunda da cultura brasileira", que bloqueia a política democrática, a cidadania e a representação, e que se exprime numa desconfiança das instituições, portanto na "opção" por relações hierárquicas, "não racionais".

Por outro lado, Caldeira e Holston (1998) falam em democracia disjuntiva, definida pela persistência de espaços segregados e violação sistemática de direitos civis. Por exemplo, direitos humanos não se aplicam a presos comuns, para os qu ais seriam, na opinião pública, como já dito, privilégio de bandidos. Também a impunidade em crimes de racis-

mo, entendidos, no senso comum judiciário, como "comuns na sociedade brasileira". Juízes, assim, tendem a avaliar a intenção desses crimes nos parâmetros "comuns" que compartilham, e na visão da nação como democracia racial.

Assim, teríamos uma cultura cívica – consciência dos direitos de cidadania fundada nos universais de igualdade e liberdade – deficitária ou ausente, uma "cultura política tradicional" que carrega uma visão corrente do poder que é obstáculo à realização da democracia, e uma "cultura nacional" articulada em torno da ideologia da democracia racial, alimentando um processo histórico de apagamento das diferenças. Por outro lado, culturas não são estáticas, nem a "cultura brasileira", nem as culturas brasileiras particulares, resultantes de processos históricos de mediação e compatibilização de diferenças (MONTERO; ARRUTI; POMPA, 2018).

Tomar, assim, as culturas como processos levaria a melhor compreensão das relações sociais, que não podem ser separadas do âmbito cultural e das condições do sistema democrático. Também para além da visão estritamente institucional da política, pode-se compreender melhor como culturas interagem com as sociedades em que se movem e suas instituições políticas. Tratar a cultura como repertório de significações acionado em certos contextos de relações de poder ilumina como culturas específicas podem contribuir para a construção da cidadania. Temos o exemplo dos índios, cuja linguagem da cidadania é a da diferença, não a da igualdade, e nesta base se dão as negociações com o estado. Segundo Hall, a dupla demanda por igualdade e diferença excedeu o vocabulário político, abrindo a possibilidade de modelos de cidadania construídos a partir de processos culturais específicos, para criar novos espaços públicos e novas articulações com instituições democráticas.

No entanto, esses processos estão sob assalto. São o alvo de uma intolerância reativa que, se não é fenômeno exclusivamente brasileiro, aqui não só chegou ao governo, como ganhou uma força imprevista. O desafio, no momento, parece ser, junto com e para além dos partidos e movimentos sociais já consolidados, a defesa das instituições democráticas, e o estímulo, através desta luta, à percepção da importância delas como garantidoras de direitos.

Conclusão

O fim da democracia moderna representou o desfecho de um período histórico de longa duração que, no seu conjunto, foi formado pelas questões sociais que surgiram com a sociedade nacional e industrial (com as lutas de classes contidas nas paralizações e greves operárias, nos movimentos feministas e coloniais por melhores condições de vida no trabalho e na sociedade civil, na família e nas lutas por reconhecimento da cidadania plena e concreta), e com os sacrifícios de mulheres e homens nas duas guerras mundiais. Os direitos sociais e econômicos eram a base de uma sociedade fundada em compromissos e acordos entre as classes sociais organizadas politicamente, que enfatizavam os valores e as ideias da justiça social, da liberdade social, da igualdade e dos direitos do cidadão, da solidariedade e da segurança. O fim da democracia moderna corresponde ao início da era da incerteza e da insegurança, do hiperindividualismo, do indivíduo absoluto desvinculado e desenraizado que se autodetermina e age segundo sua vontade e desejo particular, e sentido privado da vida, da destruição política dos valores e das ideias de sociedade organizada politicamente.

Desde o fim da democracia moderna ocorram grandes transformações na democracia, na sociedade nacional e no capitalismo. O capitalismo globalizado difundiu que estava em curso uma era de paz e prosperidade, mas gerou o capitalismo financeiro e industrial especulativo e desregulamentado, no qual o processo de valorização do valor na forma da produção ou na extração é soberano, determinou mudanças jurídicas e políticas através de sucessivas reformas que deformaram, neutralizaram, os direitos sociais e econômicos e os direitos políticos. O capitalismo globalizado é uma potência hegemônica que transforma os sistemas sociais e gera as formas de vida humana de que necessita em escala planetária. Promove, dissemina e impõe a centralização dos capitais e poderes nas mãos de poucas pessoas, a deflação do salário dos trabalhadores e o trabalho flexível e precário, novas formas das lutas de classes como aquelas que envolvem a burguesia transnacional e as burguesias nacionais territorializadas, os trabalhadores assalariados autóctones e os imigrantes, os capitalistas e os trabalhadores assalariados.

Na atual sociedade capitalista, as acirradas lutas de classes difundem o “veneno racista da intolerância e o desprezo pelos ‘diversos’”

(FERRAJOLI, 2009, p. 17) e que “está penetrando no senso comum”. Xenofobia, social-chauvinismo, palavras de ódio e manifestações de símbolos e ideias fascistas crescem no curso das crises sociais permanentes na sociedade capitalista contemporânea, ao lado das crises sanitárias e do “retorno” da guerra como meio de resolução dos conflitos e das contradições geradas pela própria sociedade capitalista. Neste cenário, a democracia é cada vez mais uma democracia dos senhores. Contudo, não é o destino da democracia ser uma democracia de senhores.

REFERÊNCIAS

BRANCACCIO, E. **Democrazia sotto assedio**. Milano: Mondadori Libri, 2022.

CALDEIRA, T.; HOLSTON, J. Democracy, law and violence: Disjunctions of Brazilian citzenship. In: AGUERO, F.; STARK, J. (eds.). **Fault lines of democracy in post-transition Latin America**. Miami: North--South Center Press, 1998.

CANFORA, L. **La democrazia dei Signori.** Roma-Bari: Laterza, 2022.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: O longo caminho. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2021.

FERRAJOLI, L. La criminalizzazione degli immigrati. **Questione giustizia**, n. 5, p. 9-18, 2009. Disponível em: https://www.francoangeli.it/Riviste/SchedaRivista.aspx?IDArticolo=37800&Tipo=Articolo%20PDF&idRivista=37. Acesso em: 12 jan. 2021.

GALLINO, L. **Il denaro, il debito e la doppia crisi**. Torino: Giulio Einaudi Editore, 2015.

KANT DE LIMA, R. (org.). **Antropologia e Direitos Humanos 2**. Niterói: EdUFF, 2001.

MASTROPAOLO, A. **La democrazia è una causa persa? Paradosso di un'invenzione imperfetta**. Torini: Bollati Boringhieri Editoree, 2014.

MONTERO, P.; ARRUTI, J. M.; POMPA, C. Por uma antropologia do político. *In*: **El Horizonte de La Politica. Brasil y la Agenda Contemporanea de Investigación em el Debate Internacional**. Mexico: Publicaciones de la Casa Chata - CIESAS, 2018.

MOUFFE, C. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996. v. 32.

O mundo na encruzilhada: o desafio das crises socioambientais contemporâneas

Rafael Alves ORSI
Norma Felicidade Lopes da Silva VALENCIO
Juliano Costa GONÇALVES

Nas últimas cinco décadas, a economia global se expandiu cinco vezes com a extração de recursos e energia triplicada neste mesmo período. Isto sustenta a produção e o consumo de uma população mundial que aumentou em duas vezes no período supracitado, passando de 3,9 bilhões para 7,8 bilhões de pessoas (UNEP, 2021). A prosperidade também dobrou no período em tela; porém, "cerca de 1,3 bilhão de pessoas continuam pobres e cerca de 700 milhões passam fome" (UNEP, 2021, p. 18, tradução nossa), caracterizando um modelo "cada vez mais desigual e de uso intensivo de recursos [...] [que] impulsiona o declínio ambiental" (UNEP, 2021, p. 13, tradução nossa). O declínio ambiental configura uma crise ambiental, caracterizada por extinção de espécies e perda de biodiversidade, além de esgotamento de recursos naturais, utilização dos ecossistemas acima de sua capacidade de suporte, poluição, degradação ambiental e emissão de gases de efeito estufa (FOLADORI, 1999).

Tal crise advém do próprio modelo de civilização, que cria um conjunto de impasses e problemas que só podem ser superados com outra concepção de natureza, bem-estar, progresso, poder e de novos valores sociais (LAMIM-GUEDES, 2013). Assim, a crise ambiental não se reduz - e nem poderia - somente a uma dimensão técnica, como fazem crer muitas propostas baseadas em soluções práticas e técnicas que logo se esvaziam, posto que é "uma questão de ordem ética, filosófica e política" (PORTO-GONÇALVES, 2013, p. 15).

Beck (2010, p. 101) argumenta que

> [...] a sociedade, com todos os seus subsistemas, economia, política, família, cultura, justamente na modernidade tardia,

> deixa de ser concebível como "autônoma em relação à natureza". Problemas ambientais não são problemas do meio ambiente, mas problemas completamente — na origem e nos resultados — sociais, problemas do ser humano, de sua história, de suas condições de vida, de sua relação com o mundo e com a realidade, de sua constituição econômica, cultural e política. [...] No final do século XX, vale dizer: natureza é sociedade, sociedade (também) é "natureza". Quem quer que hoje em dia fale da natureza como negação da sociedade, discorre em categorias de um outro século, incapazes de abarcar nossa realidade.

Nesta perspectiva, trata-se de crises socioambientais inscritas e construídas por processos sócio-históricos nos quais os avanços econômicos e tecnológicos "levaram a uma redução da capacidade da Terra para sustentar o bem-estar humano atual e futuro" (UNEP, 2021, p. 13, tradução nossa). Além disso, os acordos multilaterais, como o Acordo de Paris - criado para limitar os processos ambientais nocivos que levam ao aquecimento global -, não conseguem promover avanços substanciais, sendo que o aquecimento atual de mais de 1°C "levou a mudanças no clima, mudanças nos padrões de precipitação, derretimento de geleiras, acelerando o aumento do nível do mar e muito mais eventos extremos frequentes e mais intensos, ameaçando pessoas e natureza" (UNEP, 2021, p. 13, tradução nossa). A perda da biodiversidade, a poluição e as mudanças climáticas "aumentam os riscos para a saúde, segurança alimentar, abastecimento de água e segurança humana, e esses riscos aumentam ao longo do aquecimento global" (UNEP, 2021, p. 14, tradução nossa). Tais riscos não são apenas sentidos por todos, cuja manifestação afeta desproporcionalmente os que estão enredados nos circuitos do empobrecimento, mas também estariam sendo dinamizados pelas conjunções entre bases econômicas e forças políticas para influir nas escolhas técnicas em prol da progressão dos mecanismos próprios da acumulação (ACSERALD, 2021; VALENCIO *et al*., 2009; UNEP, 2021).

O aumento, a extensão e a forma como os riscos se propagam levou Beck (2010) a caracterizar a sociedade atual como 'sociedade de risco'. Para Beck (2010, p. 99), "é precisamente essa transformação de ameaças civilizacionais à natureza em ameaças sociais, econômicas e políticas sis-

têmicas que representa o real desafio do presente e do futuro, o que justifica o conceito de sociedade de risco". Acserald (2021) faz certa ressalva à perspectiva que Beck adotou na referida obra, qual seja, a de creditar à evolução tecnológica da sociedade contemporânea um significativo poder destrutivo que tornaria inócuas as lutas sociais para denunciar, reverter ou conter a produção, distribuição, operação e/ou consumo dos seus artefatos representativos, sejam eles usinas nucleares ou alimentos fast food.

Todavia, na última obra que nos legou, Beck (2018) sinalizou que a visão ampliada do abismo civilizatório, das catástrofes recém ocorridas às iminentes poderia ser aquilo que desencadearia uma ação coletiva metamórfica em prol de arranjos socioambientais saudáveis. Cabe, pois, indagar se porventura a vida social cotidiana - nas diferentes escalas de produção de riscos mistos, bem como na especificidade dos contextos locais de seu desenrolar - tem viabilizado o vislumbre do abismo civilizatório no qual nos encontramos e estimula, a contento, uma pactuação, urgente e mínima, na formulação de *áreas de escape* frente aos cenários catastróficos que se anunciam. O presente trabalho se debruça sobre tal indagação, objetivando compreender os elementos estruturantes das crises socioambientais contemporâneas e o papel das instituições públicas em suas performances de controle institucional diante a mesma.

O verde pálido de um sistema cinzento

Embora a temática socioambiental seja transversal, inserindo-se nas mais diferentes agendas setoriais como sendo assunto de relevância, sua tradução em ações pragmáticas e de mudanças substantivas ainda deixa a desejar. Apesar dos prognósticos mais severos e sombrios acerca disso, há incapacidade ou inoperância estrutural e/ou sistêmica para que as instituições e organizações as tragam para um primeiro plano de preocupações, fundamentando a reformulação necessária dos sistemas econômicos que operam ocasionando danos socioambientais significativos e, em muitos casos, irreversíveis. Os sistemas econômicos são subsistemas do sistema planetário e não o contrário, razão pela qual um planeta em agonia nos parece motivo suficiente para uma inversão da agenda de acumulação. Como tal inversão não ocorre, os riscos se agudizam e caminhamos a passos largos para problemas que se tornam vultosos, mais rápidos

que as capacidades assimétricas de adaptação, e que, no seu limite, podem suscitar o colapso da sociedade global. Analisando sociedades do passado, que sucumbiram diante de problemas ambientais, Diamond (2005, p. 523) aponta quatro motivos que as levaram ao colapso a partir de decisões desastrosas, quais foram: "[i] incapacidade de prever um problema, [ii] incapacidade de percebê-lo assim que o problema se manifesta, [iii] incapacidade de tentar resolvê-lo após ter sido identificado e [iv] incapacidade de ser bem sucedido nas tentativas de solucioná-lo". Estaríamos, pois, reproduzindo um destino trágico similar?

Enquanto a sociedade, em sua escala planetária, oscila entre a incapacidade de agir e a de ser bem-sucedida socioambientalmente nas ações que leva a cabo, uma questão basilar que se coloca é: por que, a despeito da visão de colapsos globais iminentes, a ação coletiva está longe de trazer resultados satisfatórios? Pistas relativas aos desalentadores resultados logrados podem ser oferecidas por autores basilares – quais sejam, Sassen (2016), Harvey (2009) e Marques (2018) -, os quais lançam luzes sobre elementos cruciais da referida questão. Para Sassen (2016, p. 251), "a passagem do keynesianismo à era global, de privatizações, desregulamentação e fronteiras abertas para alguns, implicava uma passagem de uma dinâmica que atraía pessoas para seu interior para outra que empurra as pessoas para fora". Tal passagem provoca uma dinâmica de expulsões em seu limite, tanto do sistema econômico, como do social e do biosférico.

Desde meados dos anos de 1940, estaria implicado um processo de transnacionalização de grandes corporações, do que decorreram as flexibilizações normativas e desregulamentações para viabilizá-lo. No entanto, questões normativas e regulatórias sobre os territórios não são prerrogativas de agentes privados, mas sim do setor público, dos Estados nacionais. Neste sentido, a articulação do público (estatal) e do privado se tornou fundamental para que as práticas econômicas transnacionais obtivessem êxito. Marques (2018) mencionará esta articulação de Estado-Corporação, na qual o Estado - sócio, credor e devedor das corporações - tem seu poder relativamente reduzido frente ao poder corporativo e se presta a um alinhamento servil aos interesses destas. Anteriormente a Marques (2018) e Santos (2008), ao identificar a aproximação e as ações estatais - normativas e de investimentos - em favor dos interesses corporativos no território e as assimetrias de poder estruturadas na entrada na economia global, caracteriza os territórios nacionais como espaço nacional da eco-

nomia internacional, o que, tratado em uma escala geográfica menor, nos remete às cidades corporativas. Para Santos (2018), a cidade corporativa, antes de mais nada, busca atender aos interesses corporativos de empresas hegemônicas, ficando os interesses da população e empresas menores relegados a um plano secundário.

Harvey (2009), contudo, atenta-se às mudanças da economia industrial para a acumulação flexível, algo visto, por ele, como essencial na compreensão do avanço tecnológico e na aceleração provocada na dinâmica do tempo e do espaço. A compressão tempo-espaço, cunhada pelo autor supracitado, aumenta a dinamicidade da atuação do capital corporativo global e pressiona governos ao redor do mundo a promover mudanças radicais em suas políticas territoriais, com o fito de se globalizarem e se tornarem mais competitivos na atração dos capitais. O que Santos (2008) identifica como guerra dos lugares, torna-se um jogo dramático pela atração de investimentos e capitais - também via expansão do consumo, como no caso da indústria turística -, no qual o território é o ofertante não apenas como outrora de recursos naturais, mas de normatividades, técnicas, isenções, subsídios, infraestruturas e recursos humanos. O processo até aqui descrito assinala a emergência de uma elite capitalista, de super ricos que se articulam entre si e fazem uso instrumental do aparato estatal em favor de objetivos de acumulação rápida (SASSEN, 2016).

Não se trataria de estratégias isoladas, mas articuladas, a fim de dar ao capital uma ampla capilaridade e alto poder de impacto nas formas como este se manifesta e nos espaços onde se faz presente. Nas palavras de Sassen, (2016, p. 90),

> "há uma espécie de lógica sistêmica em ação em cada uma dessas formações predatórias. Foi essa lógica que me levou à noção de uma formação, em vez de simplesmente um conjunto de indivíduos e corporações poderosos que tomam decisões com enormes consequências para pessoas e lugares em todo o mundo".

É neste quadro globalizado que a matriz ambiental é inserida, entendida como um elemento de constrangimento a ser equacionado pelos agentes apontados anteriormente: governos, corporações e super ricos. Parece-nos, portanto, que umas das chaves para a resposta da pergunta lançada sobre porque as práticas ditas de responsabilidade ambiental

estão longe de trazer resultados satisfatórios, encontra-se justamente no interior, nas entranhas do funcionamento do modo de produção capitalista comandada por formações predatórias de atuação global, essencialmente focadas na expansão de suas fortunas.

Marques (2018, p. 549) é categórico ao dizer que imaginar um capitalismo sustentável é ilusório. O autor afirma, a partir de três teses centrais[2], que os objetivos primordiais do modo de produção capitalista são incompatíveis com uma estrutura econômica sustentável, em que pese propostas de regulamentações e desregulamentações (pouco levadas adiante) que buscam tornar o sistema capitalista menos impactante. As profundas mudanças, mesmo de caráter reformista, não se alinham aos interesses dos atores mais poderosos do sistema capitalista. Diante de tal quadro, a questão é muito mais complexa e de difícil solução, do que a implementação de mudanças superficiais ou um "esverdeamento" do funcionamento estrutural da economia, sem trazer para a prioridade dos planos de ação questões socioeconômicas que deem conta das profundas desigualdades sociais, sobrepostos aos problemas ambientais.

Performances inconvincentes de controle institucional das crises socioambientais

Os desastres catastróficos são crises socioambientais levadas ao paroxismo. Por um lado, o processo de globalização suscitou a escalada dos riscos devido à ampliação e intensificação das conexões ecossistêmicas, demográficas, produtivas e tecnológicas ora estabelecidas, o que o caso da disseminação do coronavírus SARS-COV-2, encontrado em animal silvestre na China, rapidamente revelou ao mundo quando, poucos meses após, já havia provocado uma pandemia (HOLMES *et al*., 2021).

A circulação frenética de pessoas, em variados trânsitos planetários, propiciou contatos circunstanciais entre elas, tornando-as, mesmo que involuntariamente, *super transmissoras* do referido coronavírus, ensejando o caráter pandêmico da doença ao mesmo associada, a Covid-19 (FERGUSON, 2021). Por outro lado, muitas destas crises derivam da associação entre a afoiteza da exploração econômica ambientalmente in-

2 - cf. MARQUES, 2018, p 549-673.

consequente e a debilidade estrutural do Estado para dar efetividade aos mecanismos de regulação, monitoramento e fiscalização que poderiam conter tais investidas. Tais acontecimentos coletivos trágicos são caracterizados por fissuras e/ou deterioração súbita e intensa dos principais elementos constitutivos do espaço onde se manifestam, assim como pelo sofrimento multifacetado dos grupos sociais afetados, pondo em xeque a segurança ontológica dos mesmos. Segurança ontológica é o ponto de ancoragem do sujeito, composto pela fusão de seu repertório de sentidos sobre o mundo, de suas experiências de vida bem como das condições objetivas dadas para trilhar o caminho existencial pretendido (GIDDENS, 1991). Tais crises perturbam essa ancoragem tanto porque se configuram em adversidades cujo desenrolar extrapola os modos de contenção pré-concebidos quanto porque deflagram incertezas no horizonte existencial dos afetados. Ao dar precedência ao lucro, pondo-o acima de quaisquer injunções do meio natural e social no qual se insere, a racionalidade corporativa adota a estratégia de subestimação dos riscos socioambientais que a sua atividade ocasiona. Quando isso resulta em desastres, seus dirigentes performam como se estivessem surpresos com o ocorrido, adotando a narrativa da fatalidade, a qual é replicada pelas autoridades públicas que falharam na detecção precoce e precaucionaria dos riscos implicados (DOUGLAS; WILDAVSKY, 1982; TOURAINE, 2011).

Dos vários casos de desastres socioambientais catastróficos de repercussão mundial ocorridos neste século, destacamos um para ilustrar o quão deletério pode ser a aliança empresarial-governamental no que tange ao asseguramento do bem-estar da sociedade local. Ocorrido no Japão, no ano de 2011, tratou-se de um desastre associado a um evento sísmico, o qual desencadeou um tsunami e, na sequência, atrelou-se a um acidente nuclear. Na ampla área de abrangência de incidência desse conjunto de eventos, houve sérias disrupções nos diversificados usos econômicos e sociais ali estabelecidos. Além da perda de milhares de vidas humanas, estimado em mais de quinze mil mortos e três mil desaparecidos (SIMÕES, 2021), houve considerável destruição de infraestruturas e danificação de bens móveis e imóveis, públicos e privados. Ocorreu desde o colapso de estruturas viárias terrestres à danificação em aeroporto; da destruição de residências ao de estabelecimentos comerciais e de serviços; do comprometimento de edificações industriais, com perda de equipamentos e estoques, à devastação de zonas agrícolas; de carreamento de veículos

marítimos aos terrestres; enfim, os prejuízos simultâneos e avultados tiraram o chão dos pés dos grupos sociais afetados. A gestão pública teve que responder tempestivamente e em várias frentes, indo de providências de reparação de infra sistemas críticos ao acolhimento emergencial de milhares de desabrigados, além de lidar com o desabastecimento alimentar e de escassez de oferta de água potável. Porém, a situação mais delicada enfrentada foi a da danificação nas instalações nucleares de Fukushima e do vazamento radioativo resultante, o que exigiu providências de evacuação compulsória dos moradores das localidades vizinhas enquanto as medidas de contenção dos riscos na planta eram tomadas. Este acidente nuclear decorreu da subestimação da magnitude dos riscos socioambientais - sísmicos, de *tsunamis*, de convivência com residentes ao derredor - nos planos de contingência do empreendimento nuclear (DAUER *et al*., 2011). O governo nacional da época optou por proteger os interesses corporativos nucleares e, assim, minimizou o ocorrido perante a opinião pública, desestimulou o debate público acerca dos graves riscos de contaminação ambiental decorrentes de acidentes nucleares assim como o fez em relação ao detalhamento da extensão dos danos socioambientais havidos e eficácia das providências de mitigação dos mesmos. Embora essa prática política tenha sido de cunho autoritário, na mão oposta de um exercício de *accountability* esperado em países desenvolvidos, ao menos serviu como efeito de demonstração para que governos de outros países, o da Alemanha, tomassem a direção esperada, isto é, apontassem para o caso de Fukushima como mais um alerta - após o caso da usina nuclear de Chernobyl, ocorrido em 1986, na Ucrânia - de que medidas de encerramento de atividades das usinas nucleares em seu país deveriam ser deflagradas sem demora (HUENTELER; SCHMIDT; KANIE, 2012).

No âmbito nacional brasileiro, no ano de 2015, houve o caso do rompimento da barragem de rejeitos de minério do Fundão, localizada no município de Mariana, em Minas Gerais. O material carreado contaminou o ecossistema aquático a jusante, desde extensos trechos de corpos d'água da bacia do Vale do Rio Doce até alcançar a foz, no Oceano Atlântico. O caso demonstrou o quanto o foco corporativo preponderante no comportamento do preço das commodities minerárias influenciou decisões descompromissadas com os riscos socioambientais, locais e ampliados, da operação (WANDERLEY *et al.*, 2016). Tal mentalidade empresarial demonstrou ter pouco apreço à reflexividade. Pouco mais de três anos

após o caso do Vale do Rio Doce, decisões econômicas e práticas técnicas tornaram a negligenciar os riscos relacionados a barragens de rejeitos minerários e, então, em janeiro de 2019, foi desencadeado acidente similar, o do colapso desse mesmo tipo de barragem no município de Brumadinho, também localizada no estado de Minas Gerais, reiterando os efeitos socioambientais colaterais do fenômeno de minério-dependência (COELHO, 2018).

Os casos acima ilustram que os desastres catastróficos não ocorrem fora da normalidade das relações socioeconômicas e sociopolíticas, mas são partes constitutivas delas. Os riscos socioambientais permanecem marginalizados nas preocupações deliberativas dos negócios que os geram, tanto porque encontram um ambiente institucional público permissivo quanto porque as métricas convencionais de precificação e rentabilidade econômica adotadas pelos setores nos quais operam lhes confiram pouca importância. O Estado, seja reduzindo exigências de comprovação de responsabilidade socioambiental para licenciar empreendimentos e autorizar suas respectivas operações, seja enfraquecendo os mecanismos institucionais públicos para fiscalizá-los e os penalizar sacramenta o pacto econômico socioambientalmente predatório. Isso escalona para uma perspectiva catastrófica, ainda mais porque, nas esferas institucionais públicas, no âmbito decisório, que poderiam refrear os riscos, as forças econômicas geradoras destes têm os seus apoiadores e articulações, o que ganha precedência em relação aos recursos de voz de comunidades que convivem com tais riscos e são direta ou indiretamente afetadas quando o desastre, por fim, é deflagrado. O neoliberalismo, como fase contemporânea do capitalismo financista, promove o enfraquecimento institucional público, minando as condições operativas essenciais da máquina administrativa para impedir atos lesivos ao bem comum (BAUMAN e BORDONI, 2016). Subsidiariamente, as suas articulações políticas agem na redução dos espaços participativos de discussão e deliberação em temas ambientais a fim de que a racionalidade do mercado neles prepondere.

Enquanto as cordas ofertadas ao socorro dos que se encontram defronte ao abismo, para evitar a sua queda trágica, seguem frágeis e voláteis dentro deste *modus operandi* político-econômico irresponsável, as profundezas avistadas indicam quão reduzidas são as chances de se escapar incólume, o que exige coragem coletiva na experimentação de outras hermenêuticas, pós-abissais, para balizar práticas e sentidos renovados

de ser-no-mundo (SOUSA SANTOS, 2019). Não havendo suficiente coragem, o empurrão das sucessivas crises, ou a mera vertigem, derruba a coletividade precipício abaixo, indicado pela situação pós-social que ora se desenrola, qual seja, a de perda coletiva da confiança nas instituições públicas na defesa do bem-estar de seus povos (TOURAINE, 2011).

De um lado, para aqueles que pouco ou nunca usufruíram de garantias correntes de acesso aos mínimos vitais e sociais, a anomia social se anuncia pronunciadamente, tornando-os vítimas preferenciais de injustiças ambientais (BULLARD, 2006). O domínio direto ou indireto de elites econômicas extrativas sobre o aparato estatal, incluindo a sua dimensão militar, bloqueia a engenharia da prosperidade (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012). Ao ampliar-se o contingente de pessoas submetidas ao reino da necessidade, o Estado se torna um gestor de precariedades da condição humana. Os governantes que se sucedem fazem do assistencialismo uma moeda política de troca, manipulando a carências dos desamparados ao invés de estimulá-los a desenvolver novas competências e a livre-expressão de seus talentos e habilidades sociais (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; TOURAINE, 2011). Porém, de outro lado, há os que pressentem ou compreendam que a prevalência operativa do capital sobre as decisões do Estado exija, em contraponto, a construção, coletiva e empenhada, de estratégias de resiliência radical, na qual enredamentos comunitários, científicos, de movimentos sociais e setores técnicos produzam, defendam e amplifiquem formulações de planejamento *bottom-up* que não possam ser ignoradas pelas esferas de poder (JON; PURCELL, 2018). Enfim, a situação pós-social - considerada por Touraine (2011) como sendo aquela na qual o esgarçamento da confiança dos cidadãos na atuação do Estado chegou ao seu limite - pode produzir cordas resistentes para evitar o tombo derradeiro. O faria através de articulações sociais sistemáticas voltadas para a constituição de sujeitos morais centrados, em última instância, na garantia dos direitos da pessoa humana e denunciando a pactuação entre instituições econômicas e políticas extrativas que se protegem mutuamente em operações que negligenciam o interesse social (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; TOURAINE, 2011). Disso decorre que os desafios socioambientais centrais, capazes de amalgamar pautas difusas numa resistência global, orbitam em torno da constituição de sujeitos conscientes da luta pela conciliação entre os direitos humanos e um ambiente saudável (BECK, 2018; TOURAINE, 2011), o que implica num

esforço de coesão para uma pauta econômica antiliberal em escala local, nacional e planetária. Se porventura a visão do abismo puder agir como um despertar da servidão voluntária, o estágio de torpor devido à desacreditação difusa na política poderia dar lugar à experimentação social de novos sentidos de agência a fim de promover uma metamorfose coletiva capaz de confrontar as velhas certezas da ordem social e econômica bem como os sistemas de classificação convencionais que têm balizado os atos do Estado, até aqui orientados em desfavor da cidadania (BAUMAN; BORDONI, 2016; BECK, 2018; BOURDIEU, 2014).

Conclusão

A compreensão da crise socioambiental como um fenômeno social complexo, que toma um caráter global e compromete as perspectivas futuras de bem-estar humano indica que serão necessários mais do que esforços incrementais, como os que foram tomados ao longo das últimas décadas, para lidar com tal fenômeno. Assim, somente uma transformação em todo o sistema que "envolverá uma mudança fundamental na tecnologia, economia e organização social da sociedade, incluindo visões de mundo, normas, valores e governança" (UNEP, 2021, p. 15, tradução nossa) terá condições de reverter o quadro de crise socioambiental atual. Compreender a crise socioambiental para muito além da problemática circunscrita à dimensão ecológica (físico/natural) é essencial. É fundamental a clareza de que se trata de uma crise multifacetada, multissetorial[3] e trans-escalar. Sem dúvida alguma, a questão da dinâmica ecológica é essencial, no entanto a crise ambiental contemporânea perpassa outras dimensões como a política, a econômica, a cultural, tecnológica e a social, todas intimamente articuladas.

A escalada das crises socioambientais pulverizadas expõe a catástrofe civilizatória em curso, resultante da fragilidade social e institucional ante a lógica de acumulação. Quanto mais o Estado falha em deter as forças econômicas concentradas, muitas das quais bem inseridas em relações globais, maior os déficits de cidadania se tornam, assim como as perdas ambientais irreparáveis. Caso a situação pós-social propicie o entendi-

2 - cf. Viola (1992, 1996) e Ferreira (1998).

mento da crise socioambiental catastrófica na qual já estamos mergulhados, resultante da sinergia de crises espraiadas, um sentido de urgência poderá alavancar novos modos de agência diante o abismo. Um exercício político de refreamento do domínio de mentalidades retrógradas sobre as instituições públicas bem como de contestação da validade do neoliberalismo como parâmetro para as relações econômicas trans-escalares anunciaria um auspicioso recomeço.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Why nations fail**: The origins of power, prosperity and poverty. London: Profile Books, 2012.

ACSERALD, H. Os desastres e a ambientalidade do capitalismo. **Ciência & Trópicos**, v. 45, n. 2, p. 83-98, 2021. Disponível em: https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/2055. Acesso em: 10 abr. 2022.

BAUMAN, Z.; BORDONI, C. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2016.

BECK, U. **Sociedade de risco**: Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BECK, U. **A metamorfose do mundo**: Novos conceitos para uma nova realidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**: Cursos no Collège de France (1989-1992). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BULLARD, R. D. **Varridos pelo furacão Katrina**: Reconstruindo uma "nova" Nova Orleans usando o quadro teórico da justiça ambiental. Rio de Janeiro: FASE, 2006.

COELHO, T. P. Minério-dependência em Brumadinho e Mariana. **Lutas Sociais**, v. 22, n. 41, p. 252-267, jul./dez. 2018. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/ls/article/view/46681. Acesso em: 10 set. 2021.

DIAMOND, J. **Colapso**: Como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso. Rio de Janeiro: Record, 2005.

DOUGLAS, M.; WILDAVSKY, A. B. **Risk and culture**: An essay on the selection of technical and environmental dangers. Berkeley: University of California Press, 1982.

DAUER, L. et al. **The Japanese tsunami and resulting nuclear emergency at the Fukushima Daiichi Power Facility**: Technical, radiologic, and response perspectives. The Journal of Nuclear Medicine, v. 52, n. 9, p. 1423-1432, set. 2011. Disponível em: https://jnm.snmjournals.org/content/52/9/1423. Acesso em: 12 out. 2021.

FERGUSON, N. **Catástrofe**: Uma história dos desastres - das guerras às pandemias - e o nosso fracasso em aprender como lidar com eles. São Paulo: Planeta, 2021.

FOLADORI, G. O capitalismo e a crise ambiental. Raízes: **Revista De Ciências Sociais e Econômicas**, v. 19, p. 31–36, 1999. Disponível em: http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/150. Acesso em: 12 ago. 2021.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: EdUNESP, 1991.

HARVEY, D. C**ondição pós-moderna**: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

HOLMES, E. C. *et al*. The origins of SARS-COV-2: a critical review. **Cell**, v. 184, n. 19, p. 4848-4856, set. 2021. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0092867421009910. Acesso em: 14 fev. 2022.

HUENTELER, J.; SCHMIDT, T. S.; KANIEB, N. Japan's post-Fukushima challenge-implications from the German experience on renewable energy policy. **Energy Police**, v. 45, p. 6-11, 2021. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301421512001589. Acesso em: 23 jan. 2022.

JON, I.; PURCELL, M. Radical resilience: Autonomous self-management in post - disaster recovery planning and practice. **Planning Theory & Practice**, v. 19, n. 2, p. 235–251, 2018. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14649357.2018.1458965. Acesso em: 23 dez. 2021.

LAMIM-GUEDES, V. Crise ambiental, sustentabilidade e questões socioambientais. **Ciência em Tela**, v. 6, n. 2, p. 1-9, 2013. Disponível em: http://www.cienciaemtela.nutes.ufrj.br/artigos/0602es01.pdf. Acesso em: 17 dez. 2021.

MARQUES, L. **Capitalismo e colapso ambiental**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2018.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: EDUSP, 2018.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: Técnica e tempo - razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2008.

SASSEN, S. **Expulsões**: brutalidade e complexidade na economia global. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SASKIA, S. **Expulsões**: Brutalidade e complexidade na economia global. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SIMÕES, R. 10 anos de Fukushima: O dia que o Japão foi atingido por terremoto, tsunami e acidente nuclear. **BBC News Brasil**, 10 mar. 2021. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55943220. Acesso em: 29 set. 2021.

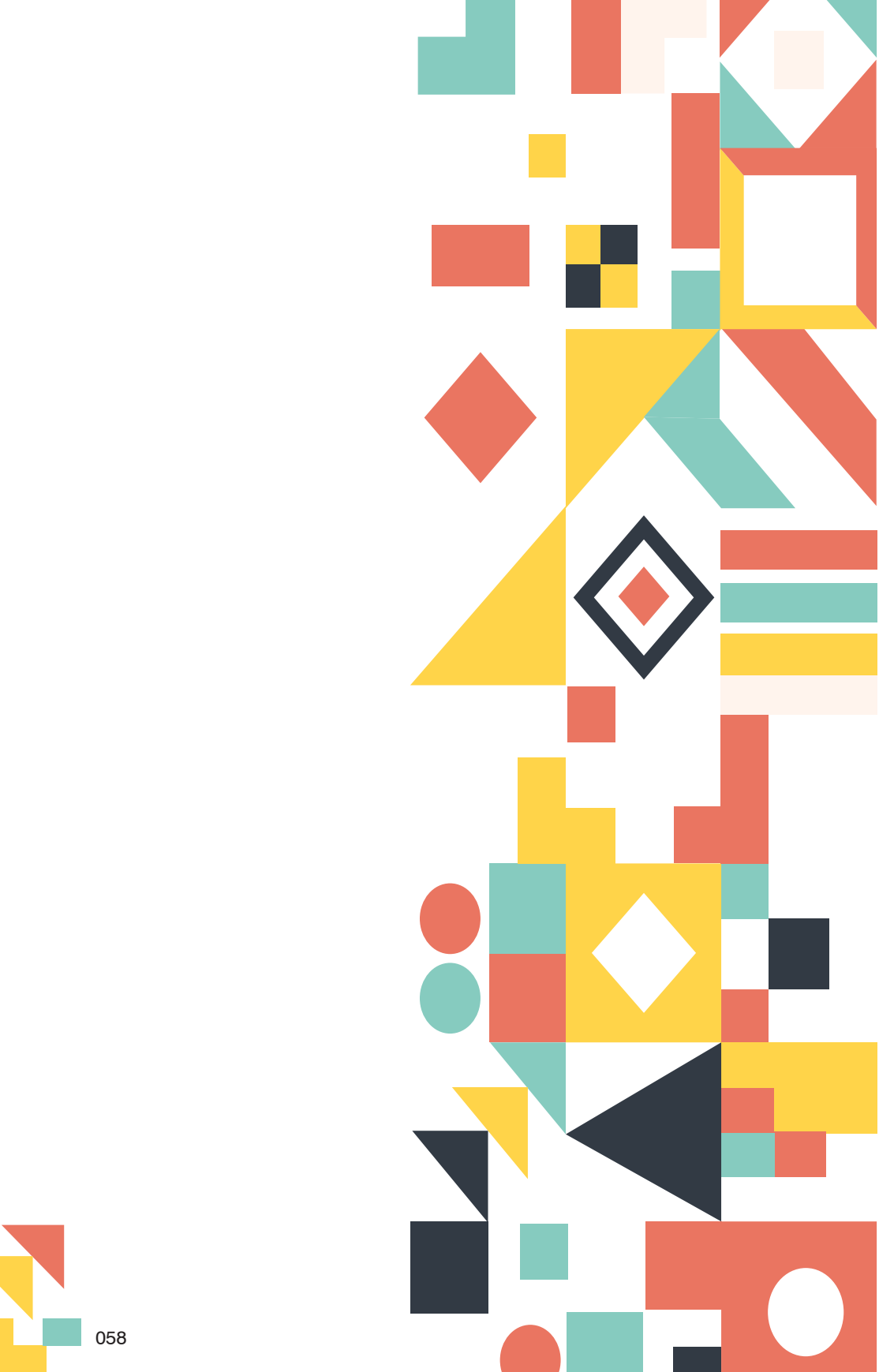
SOUSA SANTOS, B. **O fim do império cognitivo**: A afirmação das epistemologias do Sul. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

TOURAINE, A. **Após a crise**: A decomposição da vida social e o surgimento de atores não sociais. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2011.

UNEP. United Nations Environment Programme. **Making Peace with Nature**: A scientific blueprint to tackle the climate, biodiversity and pollution emergencies. Nairobi: UNEP, 2021. Disponível em: https://www.unep.org/resources/making-peace-nature. Acesso em: 12 set. 2021.

VALENCIO, N. *et al.* (org.) **Sociologia dos desastres – construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: RiMa Editora, 2009.

WANDERLEY, L. J. *et al*. Desastre da Samarco/Vale/BHP no Vale do Rio Doce: Aspectos econômicos, políticos e socioambientais. **Ciência e Cultura**, v. 68, n. 3, p. 30-35, jul./set. 2016. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252016000300011&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 23 dez. 2021.



Conflito federativo e a pandemia

Maria Teresa Miceli KERBAUY
Bruno Souza da SILVA

O federalismo como forma de partilhar o poder do Estado sempre esteve no centro do debate político nacional, razão pela qual canaliza a atenção da ciência política como objeto de análise. Há uma multiplicidade de fatores que explicam o interesse nas questões federativas, os quais vão desde o desenho federativo em si adotado no país e a sua excessiva centralização das decisões políticas no âmbito nacional, até o modo como funciona na prática, no que diz respeito à execução de políticas públicas e seu financiamento. No entanto, um dos pontos desse amplo debate que parecia estar pacificado, relativo ao aspecto cooperativo do federalismo, tendo a união (nível federal) como o grande ente coordenador das políticas e serviços públicos e os níveis subnacionais (estados e municípios) como os entes operadores e executores de tais políticas e serviços na prática, passou a ser questionado com ênfase durante a pandemia.

Os embates políticos recentes na federação apontam para um outro sentido, o do conflito federativo em razão de disputas políticas entre atores governamentais. A julgar pelas questões centrais envolvendo a gestão da pandemia do coronavírus, por exemplo, nas quais governo federal se antagonizou em relação a diversos governos estaduais, o conflito passou a se tornar a regra, não a exceção na conjuntura política brasileira. Mesmo eventos anteriores à pandemia já colocavam as disputas federativas nos holofotes midiáticos. Como as disputas acerca da cobrança do preço dos combustíveis, pouco tempo após o governo Bolsonaro ter se iniciado, nas quais o presidente sempre insistiu que os estados deveriam zerar a cobrança do ICMS[4] sob a sua responsabilidade, enquanto governadores defendiam mudanças nacionais na cobrança dos impostos incidentes sobre os

4 - Bolsonaro defendia que os governadores deveriam zerar o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e, em contrapartida, ele se responsabilizaria por zerar os impostos federais incidentes sobre os combustíveis. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-02/bolsonaro-diz-que-zera-impostos-se-governadores-acabarem-com-icms. Acesso em: 14 abr. 2022.

combustíveis, resultando em uma carta dos mesmos endereçada ao presidente com diferentes pontos de reivindicação dos estados. Movimento semelhante havia ocorrido também em relação ao decreto que ampliava o acesso às armas pelos cidadãos assinado pelo presidente em 2019[5], apenas para citar dois de outros exemplos existentes.

Contudo, o conflito federativo se tornou mais explícito logo que a pandemia da covid-19 se iniciou no Brasil. Por um lado, o presidente se posicionou contra as medidas restritivas baseadas no isolamento social da população para diminuição do contágio pela doença, ao passo em que associou tal orientação à perda de empregos e a desaceleração econômica nacional, a qual incorreria em grave crise ao longo da pandemia. Por outro lado, sobretudo após decisão do Supremo Tribunal Federal de que os entes subnacionais (estados e municípios) poderiam deliberar acerca de medidas restritivas para contenção da epidemia, prefeitos e governadores diante das estatísticas crescentes de contaminações e mortes decorrentes da covid-19 passaram a deliberar sobre fechamento das atividades econômicas a fim de diminuir a circulação de pessoas e, consequentemente, tornar menos intenso o contato entre elas a fim de arrefecer a pressão sobre o sistema público de saúde.

Não tardou para que as diferentes orientações trouxessem à tona o conflito federativo entre governo federal (presidente), o qual insistiu na construção de um discurso da calamidade econômica por meio das políticas adotadas por governadores e prefeitos, a qual apelidou de "fecha tudo" e; governos subnacionais (governadores e prefeitos), sobretudo os que passavam a se colocar como oposição a Bolsonaro dizendo serem "a favor da vida", defendendo ações estatais para contenção dos danos econômicos provocados pela pandemia associados às medidas restritivas adotadas, solução internacionalmente identificada em um primeiro momento antes da descoberta de vacinas contra a doença.

Ao longo desse período pandêmico, a questão fundamental que passou a nos intrigar foi justamente quanto a relação entre os níveis federativos. Estaríamos diante de uma situação inédita desde a aprovação da Constituição Federal de 1988 que deliberou acerca da cooperação fede-

5 - Matéria publicada no G1 em 21/05/2019, "Governadores de 13 estados assinam carta aberta contra decreto de armas de Bolsonaro" apresentava a situação desse embate.
Disponível em: https://g1.globo.com/politica/blog/andreia-sadi/post/2019/05/21/governadores-de-13-estados-divulgam-carta-aberta-contra-decreto-de-armas-de-bolsonaro.ghtml. Acesso em: 14 abr. 2022.

rativa ao identificarmos um cenário de conflito federativo? A natureza do conflito, essencialmente política, seria diferente da identificada ao longo do histórico republicano brasileiro? Aliás, o histórico do federalismo no Brasil nos permitiria apreender algo a respeito do conflito atual ou estaríamos diante de um tipo de situação inédita antagonizando governadores e prefeitos em relação ao presidente? O federalismo brasileiro estaria sendo colocado em xeque?

Em caráter essencialmente descritivo e analítico é que elaboramos esse texto a fim de pontuar questões fundamentais acerca do conflito federativo ao longo da federação brasileira, marcada pelo que Abrúcio (2012) identificou como um pêndulo entre centralização e descentralização política em diferentes momentos históricos. É sobre esse movimento pendular no federalismo brasileiro que nos concentramos a seguir.

Qual o debate sobre o federalismo no Brasil?

O debate sobre o federalismo no Brasil se deu ao longo da história republicana brasileira e foi marcado pelos desequilíbrios entre os níveis de governo e pelos embates entre o governo federal e as elites subnacionais (estados e municípios).

Na Primeira República, os estados tinham ampla autonomia, pouca cooperação entre si e um Governo Federal fraco. Durante o governo Vargas, o Estado Nacional foi fortalecido, mas os estados perderam autonomia, especialmente no período do Estado Novo. O período entre 1946-1964 foi o momento de maior equilíbrio federativo. O golpe militar de 1964, de modelo autoritário, se pautou por uma centralização política, administrativa e financeira. A Constituição de 1988 reforçou o papel do federalismo ao descentralizar o exercício do poder político, ampliando as competências dos Estados membros e tornando os municípios entes federados que passaram a fazer parte da federação brasileira, com o mesmo status jurídico da União e dos estados e a mesma autonomia política, possibilitando elaborar a sua própria legislação, as Leis Orgânicas.

Centralização e descentralização no federalismo brasileiro

A questão do federalismo no Brasil esteve intrinsicamente ligada ao tema da centralização e descentralização política (entendida como transferência de responsabilidade de funções públicas do governo central para os entes subnacionais). Autores como Nestor Duarte (1939), Viana (1955) e Maria Isaura de Queiroz (1976) enfatizaram a autonomia do poder local e dos grupos privados na estrutura de poder da Brasil. Para outros autores, cuja principal referência é Raymundo Faoro (1958), o governo central sempre desempenhou o papel principal na política brasileira.

O grande marco acadêmico sobre o poder local foi Victor Nunes Leal (1975) que analisou como as relações de poder se estabeleceram na Primeira República. Segundo o autor na falta de uma autonomia legal, os chefes municipais governistas gozavam de ampla autonomia extralegal. Era exatamente nessa autonomia que consistia a carta branca que o governo estadual outorgava aos correligionários locais, em cumprimento da sua prestação no compromisso típico do coronelismo, baseado "numa troca de proveitos entre o poder público progressivamente fortalecido e a decadente influência social do chefes locais, notadamente dos senhores de terra" (LEAL, 1975, p. 31).

Posteriormente, Simon Schwartzman (1988) considerou que o debate entre centralização e descentralização estava mal colocado. Para este autor, ambos os movimentos ocorriam:

> De um lado, um poder político centralizado e hierárquico, que não dependia de bases locais de sustentação, apoiando-se na própria máquina administrativa governamental para subsistir e se afirmar. De outro, um poder privado e autônomo difuso, que só adquiria expressão política quando era cooptado pelo Estado, e que entrava em uma trajetória de conflito e derrota quando pretendia se articular, minimamente que fosse, como força autônoma e representativa de seus interesses (SCHWARTZMAN, 1982, p. 93).

Na federação brasileira remodelada pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), o modelo cooperativo adotado combinou com a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma das instâncias subnacionais, descentralização na transferência de autonomia decisória e de

recursos para os governos subnacionais e para outras esferas de governo responsáveis pela implementação, gestão de políticas públicas e programas definidos no nível federal. Foi realizado uma ampliação dos percentuais de arrecadação do imposto de renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), destinados aos Fundos de Participação Estadual e Municipal. A repartição dos recursos arrecadados também contou com o aumento do ICMS, que beneficiou os municípios com um aumento no percentual de transferência, aumentando recursos e poder para os entes estaduais e municipais.

A federação foi redesenhada, trazendo benefícios para estados e municípios que foram transformados em entes federativos e que passaram a ter o mesmo status jurídico dos estados e da União. Reverteu-se assim a lógica centralizadora do período anterior, fortalecendo as demandas por descentralização das forças democráticas daquele momento. Houve a associação positiva entre descentralização e democracia visando o fortalecimento dos governos municipais, através de autonomia fiscal para definir despesas e alocar recursos e responsabilização pela implementação de políticas sociais.

A nova carta estabeleceu competências comuns para União, Estados e Municípios nas áreas de saúde, assistência social, educação, saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza e integração dos setores desfavorecidos e até de educação para o trânsito, cuja forma de cooperação entre os três níveis de governo deveria ser definida por Lei Complementar.

A autonomia municipa passou por diversas fases após a Constituição de 1988. Até a metade da década de 1990, ela foi possibilitada pelo aumento das receitas, especialmente as oriundas das transferências intergovernamentais, o que contribuiu para fortalecer a autonomia política frente aos estados e à União. Contudo, ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), a União passou a recuperar a arrecadação das receitas públicas por meio da elevação de tributos não-partilháveis com os demais entes da Federação, como por exemplo o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). A União não é obrigada a dividir o IOF com estados e municípios.

Apesar do repasse do Fundo de Participação Municipal, a ampliação das receitas municipais passou a depender da arrecadação própria: Imposto Sobre Serviços (ISS), Imposto Predial Territorial e Urbano

(IPTU), Imposto de Transmissão de Bens Moveis (ITBI) As várias crises econômicas que o país enfrentou nas últimas décadas limitou a arrecadação municipal ao mesmo tempo em que, por meio da descentralização das políticas sociais, os compromissos financeiros municipais cresceram.

Com o processo de perda e de retomada de receitas pela União, no início do processo de descentralização até meados da década de 1990, a União assume uma postura defensiva, se desincumbindo do seu papel coordenador, de modo que cada nível de governo buscou atuar de maneira independente devido à ausência de incentivos, na tentativa de transferir suas atribuições para as outras esferas de governo.

Conforme lembra Abrúcio (2005), a partir do Plano Real em 1994, o federalismo brasileiro promoveu transformações impulsionadas por mudanças nas áreas fiscal e financeira, em um esforço de minimizar os efeitos da descentralização desordenada. A vinculação de gastos das três esferas federativas nas políticas de educação e saúde – que passaram por um processo de descentralização ordenada a partir dá[6] segunda metade da década de 1990 – ampliou as oportunidades de negociações intergovernamentais, atendendo às demandas de uniformidade e regularidade das ofertas destas políticas no país.

Durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e, posteriormente, ao longo dos governos Dilma Rousseff, foi mantido o fortalecimento institucional da União, responsável pela formulação de diversas políticas sociais, atendendo parcialmente ao interesse dos municípios, uma vez que os valores das transferências intergovernamentais foram elevados. Neste momento, a coordenação de redes federativas verticais passa a ser o elemento significativo no maior controle da União sobre o desenho institucional das políticas sociais, apesar da autonomia política de estados e municípios, os quais não eram obrigados a aderirem às políticas formuladas pela União, embora o fizessem a fim de receberem fundos vinculados àquelas políticas.

As fortes desigualdades regionais e as más condições econômicas da maior parte dos municípios brasileiros, principalmente os de pequeno porte, tornaram complexas as relações intergovernamentais, permeadas

6 - A vinculação constitucional obriga a União a aplicar 15% de sua receita corrente líquida em ações e serviços públicos de saúde (Art. 198, § 2º, inciso I) enquanto estados devem aplicar 12% e, municípios, ao menos 15%. Em relação à educação, a União precisa investir ao menos 18% o seu orçamento, enquanto estados e municípios ficam obrigados a aplicar 25% de sua receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento de ensino.

por conflitos e dilemas que passam a dar relevância a coordenação intergovernamental para dar forma à integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes no arranjo federativo nacional.

Nesse sentindo, é importante ressaltar a diferença conceitual entre federalismo e relações intergovernamentais. O federalismo é o arranjo no qual as unidades de governo se unem mantendo regras próprias e compartilhadas de decisão. Já as relações intergovernamentais remetem aos processos governamentais para operacionalizar a oferta de políticas públicas, as quais envolvem contínuas interações entre os diversos níveis de governo para a sua implementação e avaliação. Em outros termos, espera-se cooperação, não conflitos federativos no cumprimento dos objetivos federativos em comum.

Da cooperação ao conflito federativo: O que aconteceu na pandemia?

O grande ponto de inflexão do processo anteriormente descrito de estruturação das relações intergovernamentais é o governo Bolsonaro (2019/2022). Sobretudo a partir do momento em que se iniciou o debate e o posterior encaminhamento inicial de uma proposta de reforma do Estado brasileiro intitulada "Mais Brasil, menos Brasília"[7].

A proposta do novo pacto federativo se materializa legalmente em três propostas de Emendas à Constituição (PECs): a emergencial, que pretende reduzir gastos obrigatórios; a do pacto federativo, que muda a distribuição de recursos entre União, Estados e Municípios e; a que revisa fundos públicos. Nenhum dos itens que impactam na organização federativa chegou a ser analisado pelo Congresso ao longo da pandemia da covid-19, exceto a PEC Emergencial que possibilitou ao governo federal o pagamento do chamado "Auxílio Emergencial" para ajudar os trabalhadores em situação de desalento econômico e social, transformando-se posteriormente em bandeira do governo para o campo de transferência de recursos estatais. Ainda assim, ao longo do seu processo de deliberação, o

7 - Plano Mais Brasil, voltado à transformação do Estado. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2019/apresentacao_pacto_federativo_final_.pdf. Acesso em: 14 abr. 2022.

Congresso Nacional e o governo federal travaram grandes embates associados ao rompimento do chamado "teto de gastos" para o seu pagamento, o que culminou na aprovação de um orçamento paralelo para lidar com os custos da pandemia.

Ainda ao longo da pandemia vale lembrarmos que diante da grave crise sanitária que o país enfrentou o conflito federativo opondo União a estados e municípios se instalou, sobretudo no que diz respeito às decisões, o isolamento social. Em 20 de março de 2020, o presidente Bolsonaro decretou a medida provisória 926/2020 (BRASIL, 2020a), a qual estabeleceu que as decisões sobre o isolamento e circulação de pessoas deveriam observar os critérios do Executivo federal e serem submetidas à avaliação da Anvisa (Agência Nacional de Vigilância Sanitária). Logo em seguida, foram editados dois decretos: o 10.282/2020 (BRASIL, 2020b) e o 10.292/2020 (BRASIL, 2020c), definindo várias atividades como essenciais, as quais impediam os estados de determinar a sua paralisação.

Tais medidas colocaram em conflito mais exacerbado os entes federativos em relação à interpretação dos artigos 21 e 22 da Constituição Federal de 1988, que atribui aos entes federativos competências privativas exclusivas que possuem natureza mutuamente excludentes, na medida em que a atribuição de competências de um ente implica a exclusão dos demais. Já os artigos 23 e 24 estabelecem a atribuição de competências comuns, como prática de atos administrativos, de serviços públicos e de edição de normas, além de competências concorrentes, nas quais diferentes entes devem somar esforços a fim de atuarem de maneira harmônica na consecução de objetivos comuns (BRASIL, 1988).

No caso do conjunto de normas que dizia respeito ao enfrentamento do coronavírus, a matéria central era saúde pública, em relação a qual se esperaria a cooperação e o compartilhamento de medidas administrativas e legislativas de promoção à saúde, para que a União, estados e municípios realizassem esforços comuns de combate à covid-19, uma pandemia decretada pela OMS (Organização Mundial de Saúde).

Uma vez que o conflito se instalou entre os entes federados, a discussão se deu acerca da constitucionalidade dos estados editarem normas mais restritivas do que as previstas no plano federal, determinando a paralização das atividades econômicas, salvo as essenciais (isolamento horizontal) e não apenas o isolamento de doentes, suspeitos e membros de grupos de risco (isolamento vertical), sendo encaminhada tal questão para

julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF).

A decisão do STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) movida pelo PDT passou a assegurar que Estados e Municípios pudessem tomar providências normativas e administrativas relativas à pandemia, devendo a União respeitar tais medidas originárias dos entes subnacionais (estados e municípios). A União também passou a poder legislar sobre saúde pública com a condição de que o exercício destas competências sempre resguardasse a autonomia dos demais entes federativos.

A discussão sobre a falta de coordenação política na área da saúde acabou sendo relacionada à noção de federalismo adotada pelo governo Bolsonaro na proposta de Reforma Federativa encaminhada ao Congresso Nacional, a "Mais Brasil, menos Brasília", a qual, em suma, propõe descentralizar recursos e a execução de políticas públicas, combinando a defesa de maior autonomia dos governos subnacionais com a redução da responsabilidade do governo federal no campo das políticas públicas.

Desta forma, o governo repassaria todas as responsabilidades sobre políticas públicas aos governos locais, reduzindo inclusive a participação do governo federal neste campo, além da centralidade da ação de coordenação federativa até então desempenhada pela União. Em outros termos, a lógica de ação governamental de Bolsonaro relaciona-se claramente ao temor de que qualquer tipo de mecanismo de *checks and balances* incida sobre a presidência. O modelo propõe repasse de funções e responsabilidades aos governos subnacionais, no entanto, as principais decisões políticas devem vir de Brasília até pelas desigualdades federativas existentes no país. Ao buscar simplificar a ideia de descentralização fiscal e de execução das políticas públicas, em tese beneficiando estados e municípios, o governo federal desobriga-se de responsabilidades elementares dadas pelo tipo de federalismo instalado no país pós-1988.

Embora os dados epidemiológicos apontem para uma situação de maior controle sobre a pandemia da covid-19, muito em função do avanço da vacinação no país a qual contou com o protagonismo de estados e municípios na definição de estratégias e estímulo à vacinação, o fato é que o conflito federativo está instalado. A dificuldade de decisões coordenadas a partir da União e compartilhadas em conjunto com estados e municípios foi um reflexo da excessiva politização da pandemia.

Considerações finais

À luz do histórico do federalismo brasileiro foi possível perceber dois movimentos: centralização versus descentralização. De um modelo descentralizado, sem projeto nacional e forjado para agradar as elites políticas subnacionais do início da República à passagem para um modelo centralizado, sobretudo a partir dos anos Vargas, o federalismo sempre esteve mais envolto em conflitos entre os entes do que em cooperação.

A grande alteração ocorre, efetivamente, a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988, a qual organiza um novo quadro institucional no país na medida em que estabelece de modo mais claro a importância de se equilibrar autonomia federativa dos entes subnacionais, que historicamente a reivindicavam desde a centralização a partir dos anos 1930, com coordenação federativa no âmbito nacional. Embora após a Constituição 1988 possam ser observadas nuances entre os governos FHC e Lula/Dilma, com momentos de maior recentralização das decisões, a lógica passou a ser a da cooperação, não a do conflito explícito entre os entes.

Nesse aspecto, o governo Bolsonaro representa o grande ponto de inflexão. Sobretudo quando descrevemos e consideramos o enfrentamento da pandemia da covid-19 e, anteriormente, o plano de reforma do Estado brasileiro apresentado a partir do conjunto de PECs do "Mais Brasil, menos Brasília". Em linhas gerais, a natureza do conflito federativo estabelecido é reflexo de uma visão de Estado adotada pelo governo federal centrada na passagem das responsabilidades acerca das políticas e serviços públicos para os entes subnacionais, não com o objetivo de descentralizar decisões, mas visando evitar eventuais responsabilizações acerca de tais políticas para a presidência da República.

O conflito federativo, desse modo, se mostra até o momento conjuntural em virtude da maneira como o presidente Bolsonaro atua politicamente: transferindo responsabilidades de coordenação de problemas federativos para o planejamento, gerenciamento e execução dos mesmos para os entes subnacionais. No entanto, sem a aprovação, de fato, de um novo desenho federativo e de alocação de receitas para isso, uma vez que o "Mais Brasil, menos Brasília" segue paralisado no Congresso Nacional.

Um exemplo dessa espécie de terceirização das responsabilidades políticas tem ocorrido desde que a pandemia deu sinais de melhora no

país. A falsa divisão entre economia e saúde pública, levada a cabo desde março de 2020 pelo governo, faz o presidente afirmar que a responsabilidade pela atual crise econômica do país é culpa dos governadores e dos prefeitos que adotaram medidas restritivas quanto a circulação das pessoas e ao fechamento de atividades econômicas não essenciais, ao passo em que o esperado no âmbito federativo seria a União ter coordenado tais ações desde o início da pandemia. No entanto ao invés da cooperação federativa temos assistido ao conflito federativo e uma visão restrita sobre o federalismo brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: A situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 2, p. 401-422, 2005. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6576. Acesso em: 17 set. 2021.

ABRÚCIO, F. L. O município na federação brasileira. *In*: CARNEIRO, J. M. B.; DANTAS, H. (org.). **Parceria Social Público-Privada**: Textos de referência. São Paulo: Oficina Municipal, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória n. 926, de 2020**. Altera a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços[...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141144. Acesso em: 25 de nov. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 10.282, de 20 de março de 2020**. Regulamenta a Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm. Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 10.292, de 25 de março de 2020**. Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10292.htm. Acesso em: 16 nov. 2021.

DUARTE, N. A **ordem privada e a organização política nacional**: Contribuição à sociologia política brasileira. Rio de Janeiro: Brasiliana, 1939.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: O município e o regime representativo, no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

QUEIROZ, M. I. P. **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

SCHWARTZMAN, S. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed Campus, 1982

SCHWARTZMAN, S. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Ed Campus, 1988.

VIANA, O. **Instituições políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1955.

Trabalho, educação e saúde: racismos e pandemia

Claudete de Sousa NOGUEIRA
Dagoberto José FONSECA
Eva Aparecida da SILVA

O presente artigo visa abordar – de maneira panorâmica, mas necessária – o acirramento das múltiplas desigualdades no contexto pandêmico, o papel da sociedade no enfrentamento da pandemia no Brasil, especialmente no mundo do trabalho, da educação e da saúde e, neste sentido, dialoga com a agenda dos direitos humanos, enquanto direito à vida, algo absolutamente inegociável em sociedades democráticas e republicanas.

Muitos estudos, palestras, conferências, *lives*, artigos e demais publicações científicas e jornalísticas têm nos inundado de informações no universo virtual acerca da realidade, da situação e da condição social e sanitária que a população em geral tem sido atingida pela pandemia do novo coronavírus que acomete às pessoas com a doença denominada de Covid-19, descoberta no dia 31 de dezembro de 2019 em território chinês.

No entanto, a imensa maioria dos estudos, pesquisas e matérias jornalísticas, bem como as informações repassadas pelos órgãos oficiais e de Estado no Brasil não estão tendo esse cuidado político de informar o impacto dessa pandemia na população negra. Ao realizar desta forma, estão colocando em curso à política de não dar visibilidade para essa situação trágica e criminosa que afeta este contingente populacional, mesmo que somente o que se divulga é o fato de que ela atinge em maior letalidade os grupos vulneráveis, sem informar que estes são indubitavelmente os vulnerabilizados pelo sistema econômico e político em decorrência de uma desigualdade social histórica. Assim, não se trata de um problema atual, mas de uma questão antiga, fruto dos escravismos e dos racismos de séculos passados. Esse instante é apenas o reflexo de um passado que se traduz na ausência de garantias sociais e de direitos à saúde e ao tratamento digno para esta população negra que é vitimada.

Trabalho doméstico, etnia-raça e gênero na pandemia da Covid-19

A economia do cuidado se faz cada vez mais presente no cenário nacional e internacional. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o trabalho de cuidado – remunerado ou não remunerado – pode estar associado às atividades diretas - alimentar um bebê ou cuidar de um idoso – e às atividades indiretas - limpar ou cozinhar, as quais são realizadas, majoritariamente, por mulheres (POSTHUMA, 2021).

Em 2021, completaram-se 10 anos de aprovação, pela OIT, da Convenção sobre o Trabalho Decente para as Trabalhadoras Domésticas e os Trabalhadores Domésticos (CONVENÇÃO n. 189 – C189), de junho de 2011. O Brasil ratificou a C189 em 31 de janeiro de 2018, entrando em vigência apenas em 31 de janeiro de 2019. Mas, anterior a ela, já existiam algumas ações para garantir direitos fundamentais às trabalhadoras domésticas, entre as quais: a Emenda Constitucional (EC) n. 72, de 2 de abril de 2013, que define uma semana de trabalho de, no máximo, 44 horas; e a Lei Complementar (LC) n. 150, de 10 de junho de 2015, que proíbe o trabalho doméstico para menores de 18 anos – conforme proibição do trabalho infantil previsto no art. 3 da C189 – e estabelece a jornada de trabalho de, no máximo, 8 horas diárias – também previsto no art. 10 da C189 –, o direito a férias remuneradas, a multa por demissão sem justa causa e o acesso à proteção social – também previsto no art. 14 da C189 –, entre outros direitos. No entanto, a efetiva aplicação desses direitos ainda é um grande desafio (POSTHUMA, 2021).

Na América Latina, 14% das mulheres com emprego são trabalhadoras domésticas. No Brasil, que se destaca no setor de cuidado, em 2019 14,2% das mulheres economicamente ativas estavam no trabalho doméstico remunerado; por outro lado, os homens representavam menos de 1%, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua.

A grande maioria das trabalhadoras domésticas guarda alguns traços comuns: serem mulheres, negras e com baixo nível de escolaridade formal. Muitas delas trabalham, inclusive, sem carteira assinada, numa jornada intensa de trabalho e baixos salários.

Com isso, é importante ressaltar o caráter racializado do trabalho doméstico, considerando que “a herança socioeconômica e os padrões culturais e valorativos que criam estereótipos restritivos na inserção e

ação de determinados grupos sociais (LIMA; RIOS; FRANÇA, 2013) determinam posições inferiores para os negros e as mulheres" (ABREU, 2021, p. 47).

Portanto, o racismo, enraizado na estrutura da sociedade brasileira e estruturante das relações sociais, é aquele que "constrange", cotidianamente, os sujeitos negros e os torna os mais vulneráveis à violência e à pobreza, para além de outras mazelas, bem como demarca espaços e "lugares" sócio-historicamente construídos, como é o caso nas ocupações de trabalho consideradas menos qualificadas e, por isso, pouco ou não valorizadas, tal como os serviços domésticos, exercido, e atribuído, em maior escala, às mulheres negras. A desvalorização desse tipo de trabalho remete ao período da escravidão, no qual se fez "natural" os serviços prestados pelas escravizadas na casa-grande, bem como a partir da venda e aluguel dos sujeitos negros para esse fim (ABREU, 2021).

Neste sentido, os marcadores de raça e de gênero que, enquanto construções sociais, produzem e reproduzem a associação das mulheres às habilidades relacionadas ao cuidado e às atividades "da casa" (cozinhar, lavar e passar roupas, limpar a casa e cuidar de crianças, idosos e doentes), e, tudo isso, ao corpo negro, definem o "lugar" e a "condição" de ainda maior vulnerabilidade social das mulheres negras, assim como sua inserção laboral, em particular no contexto da pandemia do coronavírus (Covid-19), que se estende de março de 2020 aos nossos dias.

É sabido que a Covid-19 tem tem grande impacto nos diferentes setores da sociedade brasileira, como é o caso do setor econômico e, em especial, no mercado de trabalho. Como forma de conter a disseminação desse vírus, houve a necessária determinação, em vários estados brasileiros, acerca do distanciamento social e, com isso, a restrição de atuação de diversas atividades econômicas.

No entanto, é possível identificar distinções nesse impacto, sobretudo ao destacarmos as características individuais dos trabalhadores, principalmente no que tange à raça/cor e ao gênero, em seus respectivos postos de trabalho ou ocupações.

Com base nos dados da PNAD Contínua, de 2018 a 2020, Barbosa, Costa e Hecksher (2020) realizaram uma análise acerca das características dos trabalhadores com maior probabilidade de perda do emprego, no contexto da crise econômica provocada por esta pandemia, por meio da comparação entre dois momentos:

> antes da crise (último trimestre de 2019) e início da crise (março de 2020 ou a última quinzena de março de 2020). Por meio dessa comparação, é possível identificar as pessoas que estavam trabalhando e as que deixaram de trabalhar, seja porque foram para fora da força de trabalho ou porque estão desempregadas (BARBOSA; COSTA; HECKSHER, 2020, p. 57-58).

Segundo os dados levantados, entre os grupos com maiores chances de desemprego estavam as mulheres, pretos e pardos, e, ao longo de março de 2020, considerando apenas a última quinzena, havia uma tendência de elevação dessa probabilidade, sinalizando para um acirramento das desigualdades já existentes no mercado de trabalho, visualizado no período anterior à crise. Com isso, a pesquisa constata que:

> Os mais afetados em termos de perda de ocupação foram as mulheres, os mais jovens, os pretos e os com menor nível de escolaridade. No que diz respeito aos postos de trabalho, destacam-se os trabalhadores com jornada parcial, informais e com menores salários entre os que tiveram perdas significativas (BARBOSA; COSTA; HECKSHER, 2020 p. 61).

Tendo em vista a informação de que mulheres e pretos são aqueles que mais perdem suas ocupações e que sofrem os maiores impactos da crise acirrada pela pandemia Covid-19, cabe destacar o "lugar" e a condição das mulheres negras.

Benevides *et al*. (2021) também nos informam que é expressivo o número de mulheres pretas que compõe a categoria de trabalhadoras domésticas[8] e que "a desvalorização do trabalho doméstico[9] está relacionada às três dimensões sociais: a desigualdade de renda, o racismo e a discriminação de gênero" (BENEVIDES *et al.*, 2021, p. 166), o que explica "as dificuldades de profissionalização, a baixa remuneração e a baixa valorização social do trabalho e da categoria" (BENEVIDES *et al.*, 2021, p. 166).

8 - No Brasil, seis milhões de mulheres são trabalhadoras domésticas, sendo; 10% brancas e 18% negras, pobres e com baixa escolaridade, muitas delas ainda sem carteira assinada, e, por isso, sem contar com direitos trabalhistas, bem como sujeitas a situações de assédio moral e/ou sexual (PINHEIRO; TOKARSKI; VASCONCELOS, 2021).

9 - Definido como trabalho reprodutivo, remunerado ou não, responsável pela reprodução da força de trabalho, mas, também, da vida.

Neste contexto, em 12 de março de 2020, a primeira morte no Brasil por coronavírus foi a de uma mulher que trabalhava como faxineira, na zona leste de São Paulo, assim como, no Rio de Janeiro, a primeira morte foi de uma doméstica, que trabalhava no bairro do Leblon e teria contraído a Covid-19 de sua "patroa" recém-chegada da Itália (PINHEIRO; TOKARSKI; VASCONCELOS, 2021).

Logo, estas trabalhadoras domésticas, mulheres negras, sobretudo, ainda que tenham mantido sua ocupação, se encontram num estado de grande vulnerabilidade, que se destaca ainda mais na pandemia, frente a uma maior exposição ao coronavírus, seja nos domicílios nos quais trabalham e no contato com seus moradores, seja em virtude do trânsito entre suas casas e o seu trabalho (longas jornadas em ônibus públicos, geralmente lotados), seja devido às próprias condições precárias de moradia e de vida (e os cuidados com a própria família), uma vez que não têm a garantia do isolamento social, e, muitas vezes, do acesso aos equipamentos de proteção e materiais de higienização. E sem poder contar com o apoio do Estado em caso de demissão ou afastamento por motivo de saúde, já que muitas não têm carteira assinada.

Diante disso, no primeiro momento da pandemia, a Federação Nacional de Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD) realizou campanhas demandando aos/às empregadores/as, muitos dos quais em trabalho remoto em seus domicílios, a liberação dessas trabalhadoras, tanto diaristas quanto mensalistas, de suas atividades profissionais, sem a suspensão de seus salários, assim como, também, o Ministério Público do Trabalho defendeu a "quarentena remunerada", sempre que possível. Mas, a definição do trabalho doméstico como serviço essencial, por parte de alguns governos e prefeituras, inviabilizou tais reivindicações e posicionamentos. Por outro lado, houve casos de dispensas sem a manutenção dos rendimentos e, em menor escala, de liberação com essa manutenção (PINHEIRO; TOKARSKI; VASCONCELOS, 2021).

Cabe destacar que, entre os casos de dispensa, podem ter ocorrido situações em que as trabalhadoras domésticas passaram a contar com o Auxílio Emergencial (Lei no. 13.982, de 02 de abril 2020) ou com o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e Renda (Lei no. 14.020, de 06 de julho de 2020), a partir do "acordo" entre empregador/a e empregado/a de redução da jornada de trabalho ou suspensão do vínculo de trabalho, tal como sancionados pelo atual governo federal (PINHEIRO;

TOKARSKI; VASCONCELOS, 2021).

No entanto, torna-se evidente a drástica redução da renda destas trabalhadoras, assim como de outros, chegando ao nível apenas de uma precária subsistência, bem como a limitação desses auxílios em alcançar o imenso contingente de desempregados do país.

Ao longo dos meses de pandemia, e a partir dessas definições, os sindicatos das trabalhadoras domésticas e a FENATRAD têm recebido denúncias de violações de direitos - de exaustivas jornadas de trabalho e desvio de funções às restrições de locomoção e cárcere privado (PINHEIRO; TOKARSKI; VASCONCELOS, 2021)

Portanto, os impactos da pandemia COVID-19 no mercado e nas relações de trabalho, em particular no caso do trabalho doméstico, não só acentuam as desigualdades sociais, de gênero e étnico-raciais já existentes, mas, também, a sobrecarga de trabalho, a redução de renda (e, muitas vezes, o próprio desemprego) e de direitos fundamentais, com preocupantes implicações na saúde mental e física das trabalhadoras domésticas, em sua maioria negra, agravada, inclusive, pela maior exposição ao coronavírus.

Não obstante, neste alarmante cenário já despontam algumas tendências: envelhecimento do perfil da categoria de trabalhadora doméstica, com o crescimento do grupo com 45 anos ou mais e, proporcionalmente, redução do grupo com até 29 anos de idade, que, com maior nível de escolaridade, busca por outras ocupações, sem maiores exigências de qualificação, como telemarketing; aumento do número das diaristas, as quais atuam, com jornadas semanais de até dezesseis horas (ou dois dias na semana), em mais de um domicílio, sem possuir vínculo empregatício com nenhum deles, o que contribui para a persistência da informalidade.

Neste sentido, por tudo o que foi exposto até aqui, é possível concluir que, apesar das importantes conquistas desta categoria ao longo da última década, principalmente com a promulgação da Convenção sobre o Trabalho Decente para as Trabalhadoras Domésticas e os Trabalhadores Domésticos (Convenção n. 189), ainda há um número significativo de trabalhadoras domésticas, do cuidado, sem carteira assinada e, com isso, sem usufruir das “proteções” previstas nesse documento, com maiores níveis de vulnerabilidade e desproteção social entre as mulheres negras.

A pandemia e os impactos na educação brasileira

Considerando os impactos da pandemia COVID-19 no mercado e nas relações de trabalho, faz necessário olharmos para as implicações dessa situação no campo educação que atinge majoritariamente a população jovem, pobre e negra que *vivencia um conflito entre a precariedade das instituições escolares e a luta pela sobrevivência.*

Inúmeras pesquisas vêm denunciando que, no Brasil, apesar do aumento de acesso nas escolas nos últimos anos, ainda permanece um abismo entre os grupos sociais, principalmente quando se analisa as oportunidades e desempenhos entre brancos e negros. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), por exemplo, em 2016, 98% das crianças entre 6 e 14 anos no Brasil estavam matriculadas no ensino fundamental e 70% dos jovens de 15 a 17 anos frequentavam o ensino médio. Os índices são praticamente os mesmos se separados por matrículas de brancos, de pretos e de pardos no Ensino fundamental: 98%, 98,7% e 97,9%, respectivamente. No entanto, essas mesmas pesquisas destacam que a obtenção de acesso não representa necessariamente ofertas de oportunidades iguais e desempenho, haja vista que os dados indicam que pretos e pardos representam a menor porcentagem dos que concluem a Educação básica. A alta taxa de evasão está relacionada geralmente a questão do trabalho, pois muitos desses jovens abandonam a escola pela necessidade de trabalhar ou mesmo pela impossibilidade de conciliar horários da escola e do trabalho.

Além disso, o baixo desempenho na aprendizagem é um problema que afeta essa população que é a maioria nas escolas com menor estrutura, como observa Macaé Evaristo (2017), ao se referir aos jovens negros e pardos estudantes do Ensino Médio: “Os jovens das comunidades mais vulneráveis têm acesso a escolas com infraestrutura mais precária, que no geral têm profissionais de educação sem a formação desejada nas áreas do currículo demandadas para o Ensino Médio” (EVARISTO, 2016).

Diante desse quadro que evidencia as disparidades que separam ricos e brancos de pobres e negros, a pandemia do novo coronavírus escancarou essa problemática e impôs desafios ainda mais urgentes para escolas e professores. No Brasil, após as confirmações dos casos e o alerta das autoridades de saúde quanto a gravidade da COVID-19 em março de 2020, as instituições escolares fecharam seus espaços e se prepararam

para uma nova configuração de ensino; as atividades remotas.

De maneira geral, os desafios enfrentados pelas escolas brasileiras fazem parte das respostas educativas que os sistemas de ensino, as escolas e a pedagogia de todos os países deram a pandemia, denominado por Nóvoa (2022) como "Lições aprendidas nas respostas à pandemia", assim descrita pelo pesquisador:

> Primeira – De um modo geral, a resposta ao nível dos sistemas educativos foi frágil e inconsistente. Os ministros e as autoridades públicas ficaram dependentes de plataformas e de conteúdos disponibilizados por empresas privadas, não sendo sequer capazes de assegurar o acesso digital a todos os alunos.
>
> Segunda – A resposta ao nível das escolas foi, em muitos casos, bastante melhor. Através das suas direções avançaram soluções mais adequadas, sobretudo quando conseguiram uma boa ligação às famílias e o apoio das autoridades locais. Percebeu-se bem a importância dos laços de confiança entre as escolas, as famílias e os alunos.
>
> Terceira – No entanto, as melhores respostas vieram dos próprios professores que, através da sua autonomia profissional e de dinâmicas de colaboração, conseguiram avançar propostas robustas, com sentido pedagógico e com preocupações inclusivas. Mais do que nunca ficou claro que os professores são essenciais para o presente e o futuro da educação (NÓVOA, 2022, p. 26).

No Brasil, assim como em muitos países analisados por Nóvoa (2022) "a pandemia tornou evidente que o potencial de resposta está mais nos professores do que nas políticas ou nas instituições, cabendo aos docentes minimizar os conflitos e as dificuldades trazidas pela realidade dessa nova configuração escolar" (NÓVOA, 2022, p. 27). Nesse contexto, nas escolas brasileiras, principalmente as localizadas nas periferias, acentuaram se as desigualdades, causadas pelo descaso por parte do poder público, se caracterizando pela ausência de infraestrutura, desemprego, fome e desnutrição crônica de jovens e crianças em idade escolar. Dados revelados pela pesquisa do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) apontam que entre os estados brasileiros que adotaram o ensino remoto, apenas 15% distribuíram dispositivos aos alunos, e menos de 10% subsidiaram o acesso à internet. Como consequência, 3,7 milhões de

estudantes matriculados não tiveram acesso a atividades escolares e não conseguiram estudar em casa.

Assim, os números mostram que a pandemia de covid-19 piorou o acesso à formação educacional de segmentos historicamente mais marginalizados da sociedade brasileira, acentuando as desigualdades educacionais e aumentando o abismo entre estudantes brancos, pobres e negros. Faz-se urgente pensar em medidas que possibilitem que o campo da educação seja efetivamente um dos caminhos para o projeto de vida de grupos vulneráveis.

Silenciamento nas taxas e invisibilidade nos dados da pandemia: o negro desfocado na crise sanitária

Com relação aos impactos da pandemia no mundo do trabalho, como se pôde verificar anteriormente, especialmente o labor doméstico, realizado majoritariamente por mulheres negras e, ainda, no universo educacional-escolar, em que as crianças negras são as mais afetadas diante os fatores socioeconômicos. Iremos constatar na área da saúde algo similar, mas com uma diferença as taxas de morbidade e dados estatísticos e numéricos de mortalidade são bastante imprecisos, não confiáveis, quando se trata de identificar a população negra como a que foi a mais impactada pela pandemia, por alguns motivos que descortinaremos aqui (SANTOS, 2020a; SANTOS, 2020b).

Não se fala nesse contingente populacional, mas tão somente nos aspectos socioeconômicos da população em geral, como se o recorte raça/cor não fosse um determinante social importante para se entender e mudar a curva da pandemia no Brasil. O que é mais trágico, grave e criminoso é que a área da saúde é do Estado, não de um governo A, B, C ou do governante D ou E, ou, ainda, do Partido de Sicrano ou de Beltrano. Ela não pode se comportar como se estivesse ainda no século XIX, momento recente do fim dos escravismos no Brasil, sendo refém de um Estado que, ainda, atendia os "mais baixos" interesses daqueles que continuavam a serem os oligarcas rurais, os bacharéis ilustrados, os letrados de gabinete, os pseudodemocratas que se postavam de liberais.

A área da saúde, no início do século XX, esteve comprometida com o Estado desenhado, arquitetado e pensado por homens como João Batista

de Lacerda, médicos e antropólogos brasileiros que defendiam a extinção da raça negra no Brasil. Ele (João Batista de Lacerda) sendo um dos grandes difusores da ideologia e projeto de embranquecimento da população brasileira, visando o desaparecimento social do negro pela fome, miséria, analfabetismo e sem apoio das instituições de saúde. Naquele momento, porém tudo foi sendo operado de maneira sistemática, mas não em silêncio. No entanto, a invisibilidade dos dados, das fontes e das identidades sócio-étnico-raciais eram mantidas estabelecendo de maneira recorrente o anonimato dos sujeitos – as vítimas. Elas (as vítimas) eram transformadas em apenas números, sem nomes, sem identidades quaisquer. Processo social esse que estava acontecendo com o apoio das forças políticas, econômicas, sanitárias, educacionais, de segurança e de justiça do Estado naquele momento. E hoje, com a pandemia do novo Coronavírus, como essas forças sociais e institucionais operam?

As instituições de Estado, em especial, as vinculadas à área da saúde, ainda, não dão o devido valor a esse determinante social que é o identitário, especialmente o de raça/cor, pois ao não considerarem o racismo ou os racismos como fenômenos importantes que informam a qualidade da saúde dos indivíduos, também o fazem, especialmente em decorrência de não olharem para esse fator desde o processo de formação dos segmentos que atuarão na área médica e na enfermagem e nas suas diversas especializações e residências em centros e hospitais universitários, por exemplo.

O racismo e os racismos que estão nestas áreas da saúde já estão postos desde a sua formação, mas ela não é atoa, casual, momentânea, ela também é estruturante, posto que já no processo de ensino e de aprendizagem já se é (in)formado/(in)formada a quem se deve socorrer e dar o melhor. Isto é àquele que terá mais chances de ser vitorioso na vida e dar maior rentabilidade para a vida social de um grupo, de uma classe, de uma nação e/ou de um Estado.

Nessa pandemia isso está nítido se prioriza os jovens em detrimento de quem, segundo os protocolos da área médica? Da mesma maneira, a pergunta poderia ser feita, se prioriza os mais ricos em detrimento de quem, segundo os protocolos do "bom senso" médico? E, ainda, insistindo nessa mesma lógica, se prioriza o atendimento de quem se os pacientes são brancos e negros para irem à UTI (Unidade de Terapia Intensiva) e para uso escasso de aparelhos de respiração artificial e por um período

longo, ainda, se atendendo aos preceitos dos protocolos e "bom senso" médicos?

Podemos, assim, inferir que os protocolos e o bom senso médicos também estão eivados de um problema ético, étnico, racial, de gênero/orientação sexual e etário, mas ainda de renda individual e de rentabilidade coletiva? O que nos sugere que a classe social juntamente com os outros fatores/variáveis/determinantes/marcadores sociais atuam em conformidade e em conjunto a fim de apagar a mácula dos escravismos, mas também dos racismos em uma sociedade que não se quer racista, sexista e violenta com os idosos, especialmente os negros, ambos velhos e negros, seres descartáveis.

Os protocolos, o bom senso médicos e a ausência de informações confiáveis estão assentados por essa lógica que está na base do pensamento darwinista social e no capitalismo liberal antigo. Eles que tanto impuseram as teorias raciais, as doutrinas eugenistas e as ideologias eurocêntricas de branqueamento e de superioridade étnico-racial, inclusive científica sobre todos, entre os quais e principalmente quanto aos negros, posto que a cidade, o espaço urbano que era um lugar de contenda, de competição e de convivência, como nos é apresentado por Sidney Chalhoub (1996) e Nicolau Svecenko (1993, 1995).

As ciências da saúde e as médicas em especial são caudatárias desse pensamento, dessas teorias, dessas doutrinas e ideologias, isto é os estudantes e professores da área da saúde são e estão sendo formados em medicina e enfermagem nessa escola de formação do darwinismo social e do capitalismo liberal antigo, mas isso também é invisibilizado, não dito, sendo quase um tabu falar nisso, mas a pandemia do Coronavírus está deslindando isso também. Que triste informação!!! Ampliou-se o conhecimento científico e tecnológico nessas áreas, mas o fundamento humanista hipócrita de Hipócrates continua o mesmo, posto que se escolhe quem morre e quem vive tendo debaixo do braço e na cabeça a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Desta maneira, a população africana que aqui, no Brasil, chegou transladada do século XVI ao século XIX fez uma viagem com um desgaste físico, psíquico, emocional sobre-humano e em condições de insalubridade imensa como nos reportaram diversos historiadores ao longo de todos os escravismos existentes no vasto território brasileiro. No entanto, vale salientar que muitos africanos, homens livres, que aqui chegaram à

condição de escravizados não tiveram nenhum cuidado psíquico, emocional, ou seja terapêutico por parte daqueles que fizeram os seus sequestros e aprisionamentos na costa ou no interior do continente africano. Eles eram simplesmente vendidos a partir de seus portes físicos. Os cuidados médicos e sanitários eram completamente inexistentes ou muito parcos durante a travessia da costa africana para a brasileira, ou para qualquer outra costa do continente americano. Os médicos e sanitaristas de plantão nos portos de embarque (importa informar todos brancos europeus), funcionários das coroas europeias e das empresas do tráfico Atlântico e, mais tarde, também brasileiros formados nas universidades europeias apenas estavam preocupados com os lucros das peças a serem postas e expostas nos mercados. Eram avaliados somente os dentes, os olhos e as genitálias a fim de se diagnosticar alguma patologia. Vale ressaltar não para buscar uma provável cura, mas para o provável descarte mais rápido.

Portanto emoções, sentimentos, pressões psicológicas e emocionais foram completamente ignoradas pelas autoridades médicas e sanitárias dos períodos escravistas. Nesse período não se atentou para a Anemia Falciforme, para a Leucopenia ou a Neutropenia étnica-racial, nem tão pouco para outras patologias que ficaram mais presentes e ativas desse lado do Atlântico, como o aumento significativo da incidência de hipertensão arterial (LAGUARDIA, 2005), dos miomas uterinos, das eclampsias, das diabetes, das pneumonias não curadas e outras patologias que, desde o século XX se constata que são enfermidades com maior prevalência na população negra. Doenças essas que têm uma história social e cultural com a população negra brasileira e que conjugadas são a porta de entrada do novo Coronavírus como demonstram várias pesquisas acerca das populações e grupos de risco.

Essas realidades postas em diferentes dimensões nos dá base para interpretar nesse universo histórico-cultural, material e simbólico, formativo ou deformativo os conhecimentos e as abordagens da Antropologia da Doença, da Antropologia Médica ou, ainda, da Antropologia da Saúde à medida que se considera a complexidade desse fenômeno social e patológico que são os racismos na vida cotidiana das pessoas negras, mas também na vida das pessoas não negras, leia-se as brancas, as amarelas ou as indígenas em nosso país, sobretudo quando analisamos e interpretamos a associação dessas doenças mencionadas como prevalecentes na população negra perante a realidade exposta na pandemia da COVID-19.

Fica nítido do ponto de vista do mundo do trabalho como as mulheres negras foram as mais atingidas; as crianças negras e a manutenção do seu déficit educacional frente às outras crianças, inclusive associadas aos fatores de renda sócio-econômica e, ainda, na área da saúde como atingiu, sobretudo adultos e idosos. Demonstrando, assim, que os racismos são fenômenos e processos dinâmicos (estruturantes, estruturadores e estruturados) a partir da base piramidal que se fundamenta a sociedade brasileira desde o século XVI quando as instituições aqui implantadas tinham como projeto a substituição de populações a fim de melhor explorá-las, o território e suas riquezas naturais, durante a pandemia se deslindou ainda mais esse universo sócio-étnico-racial brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABREU, A. O trabalho doméstico remunerado: Um espaço racializado. In: PINHEIRO, L.; TOKARSKI, C. P.; POSTHUM, A. C. (org.). **Entre relações de cuidado e vivências de vulnerabilidade**: Dilemas e desafios para o trabalho doméstico e de cuidados remunerado no Brasil. Brasília, DF: IPEA; OIT, 2021.

BARBOSA, A. L. N. H.; COSTA, J. S.; HECKSHER, M. **Notas Técnicas**. Mercado de Trabalho. Brasília, DF: IPEA, 2020.

BENEVIDES *et al*. Negociação coletiva no trabalho doméstico no Brasil: O caso da convenção coletiva de trabalho do sindicato dos trabalhadores domésticos do município de São Paulo. *In*: PINHEIRO, L.; TOKARSKI, C. P.; POSTHUMA, A. C. (org.). **Entre relações de cuidado e vivências de vulnerabilidade**: Dilemas e desafios para o trabalho doméstico e de cuidados remunerado no Brasil. Brasília, DF: IPEA; OIT, 2021.

CHALHOUB, S. **Cidade febril**: Cortiços e epidemias na corte imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

EVARISTO, M. **Entrevista I**. [nov. 2016]. Entrevistadora: Raíza Siqueira. São Paulo, 2017. Disponível em: https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/em-debate/conteudo-multimidia/detalhe/gestao-escolar-para-a-equidade-racial-dialogos-com-macae-evaristo-e--sueli-carneiro. Acesso: 05 abr. 2022.

LAGUARDIA, J. Raça, genética & hipertensão: Nova genética ou velha eugenia? *In*: Dossiê: Raça, Genética, Identidades e Saúde. **Hist. cienc. saude-Manguinhos**, v. 12, n. 2, ago. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/hcsm/a/sLMdVpkVVRQVjhrbk4qRyZn/?lang=pt&format=html. Acesso em: 10 abr. 2022.

LIMA, M.; RIOS, F.; FRANÇA, D. Articulando gênero e raça: A participação das mulheres negras no mercado de trabalho (1995-2009). *In*: MARCONDES, M. M. *et al.* (org.). **Dossiê mulheres negras**: Retrato das condições de vida das mulheres negras no Brasil. Brasília, DF: Ipea, 2013.

NÓVOA, A. **Escolas e professores proteger, transformar, valorizar**. Salvador: SEC; IAT, 2022.

PINHEIRO, L.; TOKARSKI, C. P.; VASCONCELOS, M. Vulnerabilidade das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil. *In*: PINHEIRO, L.; TOKARSKI, C. P.; POSTHUM, A. C. (org.). **Entre relações de cuidado e vivências de vulnerabilidade**: Dilemas e desafios para o trabalho doméstico e de cuidados remunerado no Brasil. Brasília, DF: IPEA; OIT, 2021.

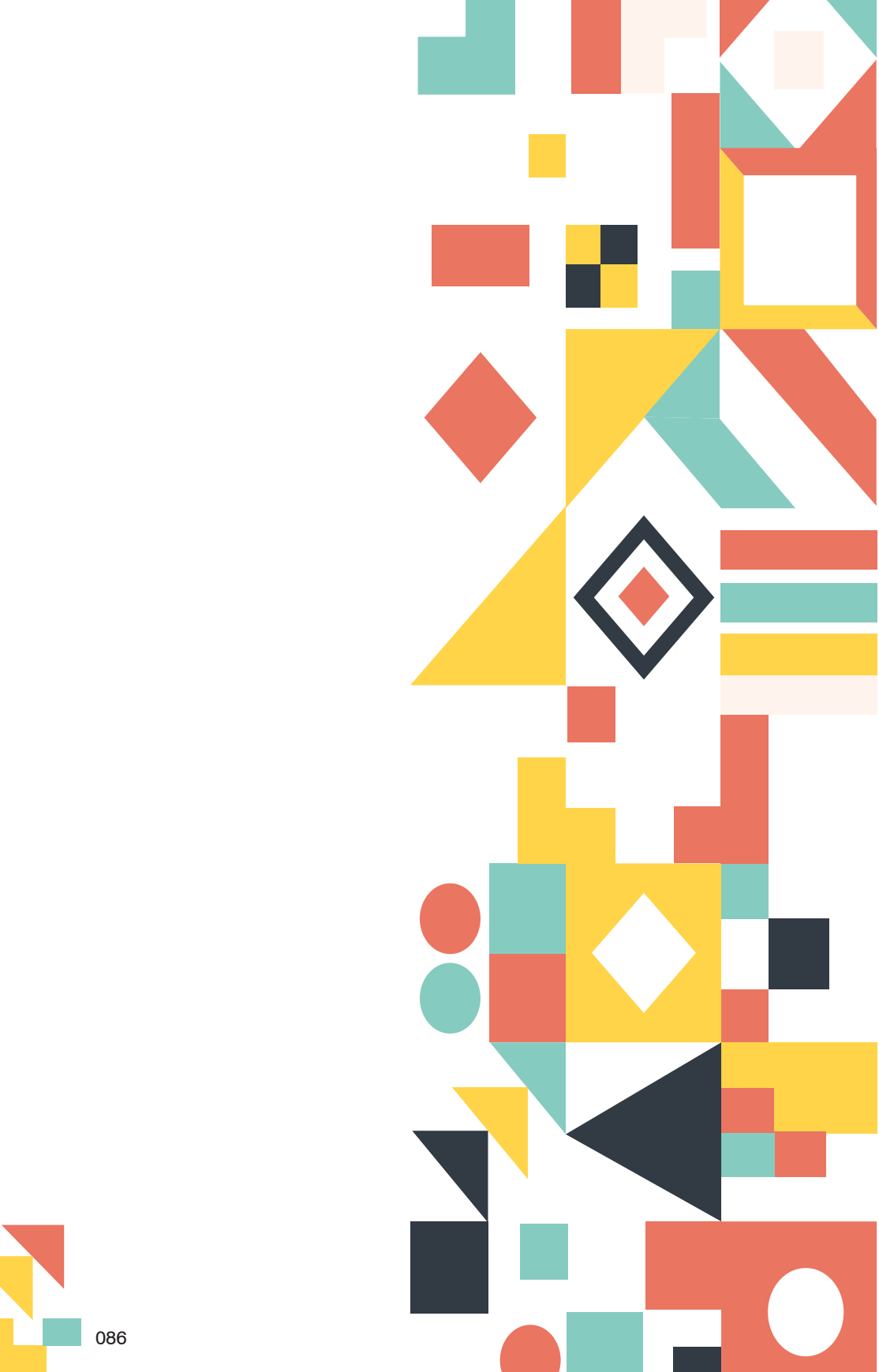
POSTHUMA, A. C. A economia de cuidado e o vínculo com o trabalho doméstico: O que as tendências e políticas na América Latina podem ensinar ao Brasil. *In*: PINHEIRO, L.; TOKARSKI, C. P.; POSTHUM, A. C. (org.). **Entre relações de cuidado e vivências de vulnerabilidade**: Dilemas e desafios para o trabalho doméstico e de cuidados remunerado no Brasil. Brasília, DF: IPEA; OIT, 2021.

SANTOS, M. P. A. *et. al*. População negra e Covid-19: Reflexões sobre racismo e saúde. *In*: Pandemia pela Covid-19• Estud. av. 34 (99) • May-Aug 2020a. Disponível em: SciELO - Brasil - População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde População negra e Covid-19: reflexões sobre racismo e saúde. Acesso em: 12/04/2022.

SANTOS, H. L. P.C. *et al*. Necropolítica e reflexões acerca da população negra no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil: Uma revisão bibliográfica. **Ciência & Saúde Coletiv**a, v. 25, Supl. 2, out. 2020b. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/5FLQN6ZV5yYPKv6bv4fTbVm/abstract/?lang=pt. Acesso em: 12 abr. 2021.

SEVCENKO, N. **A revolta da vacina – Mentes insanas em corpos rebeldes**. São Paulo: Scipione, 1993.

SEVCENKO, N. **Literatura como missão**: Tensões sociais e criação cultural na primeira república. São Paulo: Brasiliense, 1995.



Povos indígenas, contexto político e o enfrentamento da pandemia

Mário NICÁCIO
Edmundo Antonio PEGGION
Jordeanes do Nascimento ARAÚJO

No início do mês de março de 2022, de acordo com a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB, os casos de covid já haviam afetado 68.607 pessoas de 162 povos deixando 1288 mortos[10]. No auge da preocupação, os organizadores do canal Ciências Sociais em Debate sugeriram que pudéssemos tecer considerações sobre a gravidade da pandemia no que dizia respeito aos povos indígenas, mais vulneráveis e com um conjunto de especificidades que os expunha frontalmente ao problema. Com o propósito de trazer informações atualizadas e que pudessem nos dar uma ideia precisa do enfrentamento à doença, convidamos Mário Nicácio, do povo Wapichana, da Terra Indígena Manoá-Pium, no Estado de Roraima, Amazônia, na fronteira do Brasil com a Guiana. Mário é Mestre em Desenvolvimento Sustentável pelo Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais da Universidade de Brasília (MESPT/UNB) e Vice Coordenador da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB. Mário Nicácio esteve conosco em agosto de 2020.[11]

Na ocasião, o debate foi importantíssimo para esclarecer questões relacionadas à temática indígena e à situação relativa à pandemia. Mário Nicácio apresentou um quadro geral a partir do ponto de vista de quem está vivendo na linha de frente do enfrentamento da COVID. O presente artigo atualiza algumas informações trazidas por Nicácio e estabelece algumas reflexões acerca do impacto da pandemia no contexto dos povos indígenas.

10 - Disponível em: https://apiboficial.org/emergenciaindigena/. Acesso em: 07 mar. 2022.
11 - Agradecemos a colaboração de Thaís Viana Barbosa, aluna de graduação em Ciências Sociais da UNESP de Araraquara e bolsista do PIBIC/UNESP pela transcrição das falas de Mário Nicácio Wapichana.

A reflexão pontua também algumas considerações acerca da importância do movimento indígena e da preocupação inerente a tais movimentos em torno da luta política pelos direitos constitucionais de tais povos. Além de uma compreensão estática e uma noção de cultura constituída por traços, percebe-se que a luta indígena incorpora elementos do Direito e estabelece um parâmetro inovador, ao propor que, acima de tudo, haja respeito pela especificidade dos diferentes povos. Mário Nicácio Wapichana, por exemplo, coautor do presente artigo, e que esteve conosco em agosto de 2020, atualmente é vice-prefeito de Bonfim, município de Roraima conurbado com Lethem, município da Guiana. Em cidades nas quais há uma grande população indígena, ocupar os espaços políticos é fator determinante para a garantia dos direitos constitucionais. Tal perspectiva também é válida para o contexto das políticas públicas nacionais.

Povos Indígenas no Brasil hoje

De acordo com o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, havia, no Brasil, mais de 305 povos indígenas, somando 896.917 pessoas (ISA, 2019). Segundo Mário Nicácio:

> No Brasil, nós somos 305 povos de mais de 275 línguas faladas e escritas também, além do português e do inglês que são outras línguas que nós tivemos que aprender para poder para poder nos comunicarmos com outras pessoas. Não faz parte da nossa cultura, mas tivemos que nos adequar para poder dialogar na forma positiva com as pessoas e na Amazônia, nós somos mais de 180 povos e 160 línguas e temos uma riqueza cultural de 114 povos em isolamento voluntário (NICÁCIO, 2020).[12]

De fato, os povos indígenas no Brasil vivem hoje em aldeias localizadas em Terras Indígenas presentes em todas as regiões do território nacional. Além das Terras Indígenas, há povos que vivem em acampamentos à beira de estradas (muitas vezes nas proximidades de seus territórios

12 - As considerações de Mário Nicácio Wapichana que compõem o presente artigo fazem parte de sua apresentação durante a realização do evento Ciências Sociais em Diálogo, que teve como título "Os povos indígenas e a Covid 19: impactos e enfrentamentos", e que ocorreu no dia 13 de agosto de 2020.

tradicionais) na zona rural, nas proximidades de pequenas e grandes cidades e em bairros de centros urbanos. Há, ainda, conforme indicado por Mário Nicácio, povos em isolamento voluntário, que optaram por viver distantes dos não indígenas e que são, no presente momento, altamente vulneráveis em razão de invasões e ocupações descontroladas de terras, em particular, na Amazônia.

> Quando, nós, atualmente, falamos em isolamento, já temos o isolamento cultural que fazemos por nossa decisão mesmo, coletiva porque hoje a Fundação Nacional do Índio reconhece 28 povos em isolamento voluntário dos 114. Toda a estrutura que tem a Fundação Nacional do Índio foi criada pra coordenar e mapear os povos indígenas, mas atualmente tem suas dificuldades e fins que cabe a nós estarmos atento. Temos mais de 430 territórios indígenas demarcados e homologados e também os direitos garantidos na Constituição Federal que é o direito ao território. Antigamente demorava 5 anos para a demarcação de uma terra indígena, hoje, mais de 15 anos com todos as dificuldades jurídicas nos últimos governos a gente não têm nenhuma terra indígena demarcada na Amazônia no governo do Temer, também nesse desgoverno que está no Brasil não está nos dando nenhum sossego para poder dizer que vamos ter terra demarcada, que vamos ter vida nesse Governo Federal (NICÁCIO, 2020).

O isolamento voluntário de alguns povos, muito embora caracterize uma opção, carrega um risco enorme quando não há interesse do poder público em garantir esse direito. Em geral, os territórios de tais povos são sempre os mais cobiçados por grileiros, madeireiros e garimpeiros. São terras nas fronteiras das frentes de expansão e que, consequentemente, estão em alta pressão e exposição. Os grupos em isolamento, por sua vez, são absolutamente vulneráveis, posto que, sem o contato regular com a sociedade nacional, correm o risco de contrair doenças que podem dizimá-los rapidamente. Além disso, por conta de direitos constitucionais, a identificação de um povo indígena em um território está implicada na garantia à ocupação já que seus direitos são originários. Sendo assim, não é incomum que se elimine qualquer vestígio de presença indígena em locais nos quais há interesse fundiário.[13]

13 - " § 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio

Pela legislação, os povos em isolamento voluntário devem ter seus direitos respeitados e o entorno de seus territórios deve ser protegido. As Frentes de Proteção Etnoambiental da Fundação Nacional do Índio – FUNAI é que são responsáveis pelo monitoramento e vigilância, mas o corpo técnico costuma ser diminuto para as proporções do trabalho e os protocolos devem ser renovados periodicamente. Um exemplo de tais procedimentos está no documentário intitulado "Piripkura", dirigido por Mariana Oliva, Renata Terra e Bruno Jorge, lançado em 2017.

No atual governo, tais sistemas de proteção foram fragilizados e o impacto da disputa pela terra tem colocado em risco todos os grupos em isolamento voluntário. Um exemplo é justamente o caso dos referidos Piripkura, cujo território foi a leilão recentemente.[14] Além disso, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 490/2007, já aprovado na Comissão de Constituição e de Justiça da Câmara, que permitirá o contato com povos indígenas em isolamento voluntário caso seja uma ação de "utilidade pública", além de instituir o Marco Temporal. No fundo, para elaborar uma reflexão sobre a questão indígena, é necessário levar em consideração a questão da regularização fundiária.

A Constituição Federal de 1988 define o direito à terra da seguinte maneira:

> "§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.
>
> § 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes" (BRASIL 1988, cap. 8, art. 231).

e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé" (BRASIL, 1988, cap. 8, art. 231).

14 - Disponível em: https://oglobo.globo.com/um-so-planeta/piripkura-area-de-terra-indigena-com-isolados-na-amazonia-legal-vai-leilao-como-fazenda-em-sp-25435876. Acesso em: 23 mar. 2022.

A Constituição indicava, também, um prazo de cinco anos para a demarcação das Terras Indígenas a partir de sua promulgação, sendo que a responsabilidade pela proteção e demarcação é da União (BRASIL, 1988). Hoje, porém, como bem sabemos, muitas Terras Indígenas continuam sem estudos de identificação ou demarcação. Ademais, há muitos povos vivendo em situações precárias em razão justamente da expulsão ou da não regularização de seus territórios, como é o caso dos povos indígenas Guarani Kaiowá do Mato Grosso do Sul.

O atual governo, por sua vez, deixou um indicativo de quais seriam os procedimentos com relação aos povos indígenas, seja pelas declarações públicas, seja pela legislação instituída. Em 2019 editou a Medida Provisória n.º 870/2019 transferindo para a Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento a responsabilidade sobre a regularização fundiária das Terras Indígena, retirando da FUNAI tal prerrogativa (BRASIL, 2019a). E reabriu-se, no Congresso Nacional, o debate em torno do chamado Marco Temporal que pretende estabelecer a data da promulgação da Constituição, acima citada neste artigo, como referência para as demarcações. Em outras palavras, estabelece que os povos indígenas que não estavam em suas terras em período anterior à Constituição não terão direto a ela. Um mínimo de conhecimento do processo político e histórico do país é indicador suficiente para demonstrar que tais ausências decorrem, justamente, de atos de violência e de expulsão. Como não imaginar uma situação de risco para os povos indígenas que, além de serem mais sensíveis a certas doenças, vivem um contexto de insegurança legal, além de enfrentarem problemas como a desnutrição nas aldeias? Como nos disse Mário Nicácio:

> O desafio maior para nós, hoje, é garantir a nossa vida indígena, garantir a vida da natureza, os nossos rios, a nossa árvore, a nossa mata que hoje, infelizmente, está sendo muito atacada. Muita invasão de garimpeiro que é uma atividade ilegal em qualquer território, seja em nossa residência - que é chamada terra indígena - seja na residência de vocês. Explorar qualquer objeto, explorar qualquer planta no terreno de vocês têm que pedir licença, não têm que invadir. Então, isso está acontecendo. Essas invasões com madeireiros, garimpeiros e grilagem muito fortes que estão custando muitas vidas indígenas. Na verdade é um genocídio

> que precisa ser barrado pela sociedade, pela justiça do Brasil. É um desafio para todos nós, também, indígenas, utilizar essa linha jurídica para poder atuar e garantir a vida dos povos indígenas. O desafio, também, principal e comum é o enfrentamento do Covid-19 (NICÁCIO, 2020).

O enfrentamento da pandemia

A gestão da saúde indígena é feita pela Secretaria Especial de Saúde de Indígena – SESAI, vinculada ao Ministério da Saúde. A SESAI coordena a Política Nacional de Atenção à Saúde Indígena no Sistema Único de Saúde – SUS. Desde o final dos anos 1990 criaram-se os Distritos Sanitários Especiais Indígenas que contam com a participação de indígenas, equipes de saúde e antropólogos (ATHIAS, 2004; PELLEGRINI, 2004).

Há uma série de questões que se pode levantar acerca da saúde indígena, mas vamos aqui nos ater, especificamente, à questão da Covid. Para além de uma maior vulnerabilidade para doenças respiratórias e diversas situações insalubres nas quais vivem muitos povos indígenas, há outros fatores que incidiram sobre a grave situação relacionada à atual pandemia.

A pandemia trouxe à tona a percepção de alguns fatores centrais para a nossa compreensão da alteridade: exigimos que os povos indígenas sejam "tradicionais", mas não nos atentamos para a violência atual no entorno das terras indígenas: devastação, garimpos, pressão econômica de todo tipo, muitas vezes falta de proteção e de regularização fundiária. Por outro lado, estamos nos dando conta de que há um movimento indígena organizado e que está atento e em luta constante. A situação tem exigido um repensar acerca de conceitos e ideias como cultura e identidade.

Segundo Cunha, há duas maneiras de conceber tais conceitos. A primeira a autora chama de platônica e é aquela que percebe a identidade e a cultura como coisas. A identidade consistiria em ser idêntica a um modelo, supondo uma essência, e a cultura seria constituída por itens, regras e valores. Como alternativa, a autora propõe a identidade como a percepção de uma continuidade, de um processo, de uma memória. E a cultura seria, nesse caso, não um conjunto de traços dados, mas a possibilidade de gerá-los em um sistema perpetuamente cambiante. A essa perspectiva

ela deu o nome de heracliteana (CUNHA, 1994).

E é justamente dentro dessa segunda perspectiva que é possível compreender o movimento indígena atual. Há uma intensa organização e tomada de consciência de que é fundamental assumir as frentes de luta, contando, certamente com aliados.

No Brasil, hoje, há muitas entidades indígenas que são conduzidas por lideranças importantíssimas. Duas delas se destacam no debate atual: a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira - COIAB[15] e a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB[16]. Além de tais entidades, temos diversas outras que se conectam entre si tais como a Aty Guasu, do povo indígena Guarani Kaiowá e o Conselho do Povo Terena. Durante o período mais intenso da Covid foram tais entidades que fizeram um duplo trabalho: de um lado tentando convencer os parentes da importância da vacinação (pois se sabia que muitas pessoas do entorno das Terras Indígenas espalhavam *fake news* sobre o tema), e de outro foram para a imprensa nacional e internacional para denunciar o descaso dos serviços públicos para com os povos indígenas.

> Covid-19, a gente nem conseguia traduzir. É uma doença que chega rápido, é uma doença que mata rápido. É uma doença que não permite você estar ali com o seu ente querido. Nós indígenas lutamos tanto para ter liberdade, para não sermos privados de nada, mas o Covid é um aliado daqueles que querem nos privar, que querem nos isolar cada vez mais, sem ter acesso à saúde, educação, informação. Essas orientações, sem dar a voz a todos nós é um desafio o enfrentamento. Nós povos indígenas, nós aliados da sociedade civil estamos enfrentando hoje, e desde março, um anúncio e comunicado da APIB, da COIAB, do Conselho Indígena de Roraima, no qual sou associado aqui em Roraima, sobre o alerta do Covid.
>
> Fizemos uma campanha, fizemos um plano emergencial aqui na Amazônia. Tentamos explicar o que é o Covid na língua indígena, fizemos campanha escrita, todo o conhecimento, tudo que obtivemos nesses mais de 520 anos, seja na escola, seja na comunidade, estamos colocando na prática. Estamos

15 - Disponível em: https://coiab.org.br/. Acesso em: 12 abr. 2021.
16 - Disponível em: https://apiboficial.org/. Acesso em: 12 abr. 2021.

> colocando o papel e a caneta pra falar. Nesse momento atual, o nosso conhecimento tradicional, da medicina tradicional é o que nos está garantindo, pois aqui não chega teste para saber se é Covid, mas aqui nós tivemos que não esperar esse teste chegar, senão a gente ia morrer. E os povos indígenas estão usando da medicina tradicional e do trabalho espiritual para nos dar força e enfrentarmos esse Covid. Muitos indígenas tiveram que fazer isso, além de enfrentar o racismo institucional, pelo preconceito, por todo tipo de coisa ruim que os invasores têm - que em maioria ocupa o espaço público - e nós tivemos, também, essa exclusão do atendimento público que deveria, também, ser muito mais inclusivo (NICÁCIO, 2020).

E a Covid chegou ceifando vidas nas comunidades indígenas. A se pensar que em um contexto de sociedades ágrafas, cujo registro está fortemente baseado na memória oral, pode-se imaginar as consequências. Pode-se utilizar um termo do universo fisiológico para se descrever as consequências sobre os povos indígenas: haverá sequelas coletivas que serão duramente enfrentadas pelos povos indígenas no Brasil.

> O Covid chegou e estamos em uma campanha agora de enfrentar. Agora a gente não está mais discutindo se vamos criar barreiras porque o Covid está no meio da gente, dos povos indígenas. Em qualquer território já está, seja naqueles que estão com mais acesso à cidade ou aqueles estão com difícil acesso, que se vai só de avião ou a pé. Estamos trabalhando muito a segurança alimentar e fomos orientados por especialistas que passaram pela academia, médicos, médicas, seja no atendimento remoto, sejam nessas lives que estamos participando, dizendo que nós temos que ter uma boa alimentação porque esse bicho do Covid, ele tira a nossa fome, tira nosso cheiro e tira nossa sede. Então, por aí vai nos matando. O que nos foi orientado, nós estamos investindo muito na segurança alimentar e contando com o apoio da sociedade civil como sempre. Nós indígenas na tentativa de garantir a segurança alimentar para não deixar que nossos parentes cheguem naquele tubo que colocam no nosso nariz já mata a gente. A gente acha que é uma máquina

> de matar gente se não cuidar direito antes de chegar lá. A gente já faz esse tratamento e usamos também os elementos jurídicos que a gente tem acesso agora - o Ministério Público Federal, o Supremo Tribunal Federal - mesmo tendo toda a dificuldade de acessar e a sociedade civil também. Trazer os estudos, seja com pesquisa ou levantamento de dados. Estamos fazendo também levantamentos de dados dos infectados e dos falecidos, nós mesmos estamos fazendo e comparando com os dados que a SESAI faz com o Ministério da Saúde. Então, essa estratégia está dando indicadores para poder enfrentar esse Covid aqui no Amazonas e estamos com um campanha pela vida dos povos indígenas da Amazônia, em aberto no site da COIAB e da APIB. A APIB tem um plano de emergência e faz um trabalho importante, mas também não tira a responsabilidade do Estado brasileiro. É obrigação do Estado brasileiro, de uma forma constitucional e a gente quer contribuir naquilo que vão nos orientar e esse é o papel que nós estamos fazendo hoje, dentro da realidade que estamos enfrentando na Amazônia e, já conseguimos atender os povos indígenas do Sul do Amazonas, na medida do possível. O Amazonas é o estado que tem mais infectados indígenas e falecidos indígenas (NICÁCIO, 2020).

Um dos casos enigmáticos foi o falecimento de Aruká Juma, ocorrido em fevereiro de 2021. O povo Juma sofreu todo tipo de violência que se pode imaginar em uma situação de contato com a sociedade brasileira. Originalmente viviam na região do rio Purus, no sul do Estado do Amazonas.

São vários os registros em que constam ataques e tentativas de extermínio. Nos anos sessenta lutavam para impedir o avanço da exploração em suas terras, enquanto os invasores buscavam acabar com toda a população Juma. Em 1964 aconteceu o maior dos massacres, no igarapé da Onça, restando deste evento apenas sete sobreviventes (BESSA FREIRE, 1996; KROEMER, 1985).

Estes sobreviventes permaneceram em suas terras, já sem representar qualquer perigo aos invasores e responsáveis pela tentativa de extermínio. No final da década de 70 e início de 80 do século XX, o Conselho Indigenista Missionário denunciou o massacre de 1964 através do Jornal Porantim, caracterizando o fato como genocídio. Entretanto, ao que tudo indica o assunto caiu no esquecimento (PORANTIM, ano 2, n. 5, 1978;

ano 2, n. 9, 1979a; ano 2, n. 10, 1979b; ano 3, n 15, 1980). Em 1993, Karé, um homem de 35 anos, foi atacado por uma onça, vindo a falecer (BESSA FREIRE, 1996). Os Juma reduziram-se, então, a seis indivíduos – um casal de velhos, um homem e suas três filhas - que ficaram recebendo assistência esporádica da FUNAI, através da ADR de Rio Branco, que possui um posto indígena em Lábrea e da Frente de Contato Rio Purus, ligada ao Departamento de Índios Isolados da FUNAI. No início dos anos 1990, tentou-se o casamento das meninas Juma com homens Parintintin e Uru-eu-wau-wau. Todas as tentativas realizadas nesta época foram frustradas (RICARDO, 1996).

No final dos anos de 1990, a Administração Regional de Porto Velho retirou os Juma de sua terra, transferindo-os para a Casa do Índio. Esta transferência acarretou no falecimento do casal de velhos, ocorrido no Alto Jamary. Apesar da tragédia, os remanescentes acabaram vivendo por longos anos junto aos Jupaú e, após esse período resolveram retornar para o território original. As jovens filhas de Aruká e seus maridos e filhos. Durante o período em que viveu nos Juapú, Aruká sonhava em voltar para suas terras. O retorno trouxe a Aruká o seu espírito de guerreiro de volta, mas após alguns anos vivendo em seu território, ele veio a falecer de Covid.[17]

A imprensa repercutiu o acontecimento como o fim de um povo, pois restaram somente suas filhas mulheres, que possuem filhos com os Jupaú. No entanto, a movimentação dos jovens filhos, netos de Aruká, foi de preservar uma memória do povo, assumindo uma identidade que carrega a pessoa Juma conjuntamente com a pessoa Jupaú.

> [...] infelizmente, perdemos mais de 564 vidas indígenas […] perdemos de lideranças, anciões, crianças, mulheres, são pessoas que fazem parte do nosso território. Uma biblioteca viva, os livros vivos e estamos preocupados com as gerações indígenas. Como é que nós vamos caminhar daqui para a frente? Se elas se foram. E o Estado não está fazendo nada, a SESAI não está fazendo nada e está querendo fragilizar toda a nossa reivindicação e nos calar hoje. Então, eu trago esse clamor para vocês… para a sociedade civil também nos ajudar, para a academia nos ajudar porque é um espaço

17 - Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2021-02-19/o-ultimo-anciao-juma-morre-de-covid-19-e-leva-para-o-tumulo-a-memoria-de-um-povo-aniquilado-no-brasil.html. Acesso em: 24 mar. 2022.

> universal de conhecimento, ligado ao nosso conhecimento indígena pode salvar várias vidas, também, indígenas e dos não-indígenas (NICÁCIO, 2020).

Assim como ocorreu com os Juma, muitos outros povos perderam seus velhos, causando um impacto muito grande em diversas comunidades indígenas. As lideranças imediatamente mobilizaram-se e articularam-se com as suas entidades, algumas aqui referidas, para buscar apoio e divulgação das necessidades mais imediatas. Algumas campanhas para doação de cestas básicas e de itens de higiene ocorreram, levando o apoio da sociedade civil para as comunidades indígenas. Em diversos momentos, o impacto foi muito grande. A vida comunitária dos não indígenas, em seu estilo urbano, é marcadamente aglomerante, mas é uma aglomeração de desconhecidos. No caso indígena, o espírito coletivo é realizado de maneira intensa. A vida comunitária é feita de trocas e convivências cotidianas. Uma situação complexa quando a recomendação é o afastamento e o isolamento ou quando não é possível nem mesmo velar seus mortos.

> Um indígena falou para mim: "como é que vocês estão pedindo para a gente ficar isolado se na cidade está todo mundo amontoado? Porque nós indígenas temos que nos cuidar e as demais populações não? Se são eles que podem trazer e transmitir essas doenças para nós!" Então, é um clamor que nós precisamos ter com o próximo e transmitir essa segurança para que todos tenham essa oportunidade de vida. Nós indígenas estamos nessa preocupação também. Existe uma preocupação aí, de abertura de aulas né, em muitos lugares a gente nem tem lugares pra gente ministrar as aulas, pois muitos professores indígenas faleceram. A maioria dos professores indígenas, professores e professoras né, e alunos e aqui, existe uma discussão de testar alunos, mas os alunos moram com a família. Como é que vai testar o aluno, se não testa o pai, a mãe, o avô ou a tia? (NICÁCIO, 2020).

Esse ponto – a testagem – foi central no processo. Se houvesse uma política pública de ação imediata, com procedimentos de testagem, muitas vidas teriam sido poupadas. A se pensar, conforme vimos, em uma vida comunitária e compartilhada na circulação de dádivas, a testagem e o isolamento teriam evitado a disseminação da doença em comunidades inteiras. A fragilidade dos corpos, que já vivenciam um contexto de aban-

dono e dificuldades, ceifou vidas, em particular de velhos e crianças.

Muito se foi em termos de memória e de conhecimento. São perdas irreparáveis não somente para os povos, mas também para a humanidade. Um elemento fundamental já discutido por grandes intelectuais sobre a inseparabilidade entre conhecimento, que traz contribuições aos humanos como um todo e seu contexto de produção (CUNHA, 2009). A chamada biodiversidade, por exemplo, não pode ser concebida sem incluir a sociodiversidade. Nesse contexto, a se pensar nesse sentido, podemos nos perguntar: qual a contribuição efetiva à humanidade (excetuando-se as possíveis lições daquilo que não se deve fazer) deixará o atual Presidente da República? Os povos indígenas deixarão muitas e muitas estão se perdendo diante de nossos olhos. A pandemia não é a primeira tragédia que assola os territórios indígenas.

> Existe uma diversidade gigante na Amazônia, além dos recursos naturais, dos territórios, da água, da biodiversidade e todo tipo de recursos naturais que faz o equilíbrio ambiental, o equilíbrio das mudanças climáticas, água potável, que faz com que o mundo tenha um equilíbrio na chuva, no ambiente. Muita gente fala que é o pulmão do mundo, mas se a gente não cuidar do pulmão vocês sabem como é que é né, tanto que o Covid têm demonstrado isso. Em 2019 as queimadas têm demonstrado isso, o pulmão que não funciona bem a pessoa morre, todo tipo de animal morre. Então, vejo, já que a Amazônia é o pulmão do mundo, é importante que todos cuidem. Cuidem de uma forma positiva com a ajuda dos povo indígenas. Estamos aqui para poder cuidar da natureza para que todos tenham vida, para que todos possam ter bem viver e pensem nas gerações. Vejo que todos vocês com certeza têm filhos, netos, bisnetos, tataranetos. Não sei se isso é o que eu estou falando, mas no mundo indígena já existe isso, então nós pensamos numa geração a mais de séculos. A gente não pensa numa geração no presente, a gente pensa numa geração no futuro. Por isso nós estamos aqui, para que todos possam ter esse trabalho reconhecido e seguido pelas próximas gerações e, também, apresento para vocês, nessa luta dos povos indígenas, desde quando teve as primeiras invasões e a primeira resistência (NICÁCIO, 2020).

Considerações finais

O presente artigo tentou tecer algumas considerações acerca da questão sobre a epidemia de Covid 19 e seu impacto nos povos indígenas. Seu ponto de partida foi o evento, ocorrido em 13 de agosto de 2020, no contexto do evento organizado pelo Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista – UNESP, campus de Araraquara. Sua transmissão deu-se no Canal do Youtube "Ciências Sociais em Diálogo", um projeto do referido Departamento e que surgiu como iniciativa de alguns docentes no momento mais intenso da pandemia.

A questão indígena era candente e tema que deveria ser levado à discussão pelas pessoas que estão na linha de frente. Naquele momento havia uma intensa movimentação de lideranças reivindicando testagem, itens de higiene, cestas básicas e apoio da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA. Até então, não se tinha muito claro como iria se desdobrar a pandemia e a vacinação ainda não havia se iniciado. Entramos em contato com representantes da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB e com a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – a COIAB. A COIAB nos colocou em contato com Mário Nicácio, que fez uma importante fala durante a transmissão. O objetivo do artigo foi atualizar algumas questões e trazer novos elementos para a reflexão.

Com idas e vindas, o processo de vacinação colocou os povos indígenas como prioridade, durante as intensas campanhas que aconteceram e a despeito da disseminação de fake news sobre os riscos que a vacina comportaria. Assim, especialistas e amigos dos povos indígenas gravaram vídeos e áudios que circularam pelas comunidades insistindo na importância da vacinação. Houve adesão das comunidades, muito fortemente influenciadas pelas lideranças indígenas e por agentes públicos comprometidos com a causa.

Tendo como pano de fundo a história do contato dos povos Indígenas com doenças infectocontagiosas estranhas, a análise contemporânea impõe algumas reflexões finais. Se a Covid 19 tem se mostrado letal às populações do mundo, tão mais o é entre os povos indígenas, historicamente desassistidos pelo Estado. Objetivamos, também, perscrutar sobre os malefícios imbricados na pandemia e que podem representar uma ameaça maior à existência dos Povos Indígenas do que o adoecimento físico.

Referimo-nos às diversas formas de matar (cujos agentes são madeireiras ilegais, garimpeiros ilegais, queimadas desenfreadas) implicadas no atual momento em que vivemos. Estamos, assim, sob a égide de um biopoder[18], seja no controle de corpos ou no poder de decisão de quem dever morrer ou sobreviver, e também dentro de uma necropolítica, na qual o governo determina, através da soberania e de uma suposta "sociedade de bem", a extirpação das minorias: indígenas, negros, quilombolas, idosos, mulheres e LGBTQI+:

> Propus a noção de necropolítica e necropoder para explicar as várias maneiras pelas quais, em nosso mundo contemporâneo, armas de fogo são implantadas no interesse da destruição máxima de pessoas e da criação de "mundos de morte", formas novas e únicas da existência social, nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem o status de 'mortos-vivos' (MBEMBE, 2016 p. 146).

Viu-se que a gestão atual do Brasil é a expressão perfeita da prática da necropolítica nos termos de Mbembe (2016), e mostrou-se mais evidente em meio à crise do Covid 19. Ao defender reiterada e incansavelmente que a pandemia não existia, o atual presidente insuflou "a população a arriscar suas vidas para garantir o lucro de um punhado de capitalistas, em um país que sequer conhece o real número de infectados, devido à falta de testes" (ISHIBASHI, 2020, p. 02). De fato, a guerra declarada contra as minorias e contra a ciência, visualizada no desmonte das Universidades e na propagação de calúnias absurdas contra a comunidade acadêmica e científica, outrora risível, assumem agora uma face mortal. A militarização do Ministério da Saúde, por exemplo, serviu ao propósito de debilitar o conhecimento médico, quando o governo impôs, como protocolo de tratamento ao Covid 19, a cloroquina e hidroxicloroquina, mesmo com a ciência apontando sua ineficácia. Convém destacar que o mesmo procedimento de militarização ocorreu na Fundação Nacional do Índio – FUNAI.

18 - Em Foucault não se trata, por conseguinte, em absoluto, de considerar o indivíduo no nível do detalhe, mas, pelo contrário, mediante mecanismos globais, de agir de tal maneira que se obtenham estados globais de equilíbrio, de regularidade; em resumo, de levar em conta a vida, os processos biológicos do homem-espécie e de assegurar sobre eles não uma disciplina, mas uma regulamentação (FOUCAULT, 2010, p. 294).

Ao mesmo tempo, o governo vetou um projeto parlamentar sobre o abastecimento de água potável nas aldeias indígenas (BRASIL, 2020a)[19] e planejou leis (BRASIL, 2020b)[20] para atacar os territórios indígenas, ao incentivar a mineração, o desmatamento e a presença de garimpeiros ilegais nas terras Yanomami, Kaapor, Munduruku, Guajajara, Tenharin, Parintintin e outras terras Indígenas.

Ao nos debruçarmos sobre estes fatos, que dizem respeito ao modo como o Estado se move ao tratar questões que envolvem a existência dos povos Indígenas em tempos de pandemia - evidenciado pelo atraso das cestas básicas, da instalação tardia da barreira sanitária, ao descaso com os povos indígenas -, observamos, enfim, um gerenciamento de morte (ARAÚJO; BARROSO; TENHARIN, 2020). Giogio Agambem já afirmou que toda política é sempre uma biopolítica: "o que é uma sociedade que não tem outro valor que não seja a sobrevivência?" (AGAMBEM, 2020, p. 02). Nesse sentido, é em nome da sobrevivência que os governantes governam, observa o autor, ao interrogar acerca das concessões à liberdade a que estamos dispostos em função do risco. Assevera o autor, ainda, que a gestão das formas das vidas a serem preservadas só existe sob o controle da liberdade.

As considerações de Agambem (2020) a respeito do biopoder nos ajudam a pensar as intenções das agências estatais (FUNAI e SESAI) ao construírem uma política de proteção sanitária para os Povos Indígenas. O atraso para a instalação de uma barreira de proteção epidemiológica, (causa da morte de Aruka Juma) por exemplo, escancarou que a política não é aplicada em defesa da vida; antes, a defesa da vida é reivindicada como fundamento para a política. No Brasil esse entendimento engendrou, de algum modo, uma "política de morte", levada a termo através das ações das agências estatais, agora militarizadas, postas a serviço do agronegócio e da exploração ilegal dos recursos naturais de territórios indígenas.

---

19 - O presidente Jair Bolsonaro sancionou com vetos a lei que prevê medidas de proteção para comunidades indígenas durante a pandemia de coronavírus. O Poder Executivo barrou 16 dispositivos da norma. Entre eles, os pontos que previam o acesso das aldeias a água potável, materiais de higiene, leitos hospitalares e respiradores mecânicos.

20 - O presidente Jair Bolsonaro (sem partido) visitou na 3ª feira (26 out. 2021) a região de garimpo ilegal na terra indígena Raposa Serra do Sol, no município de Uiramutã, em Roraima. Usando um cocar, símbolo indígena, Bolsonaro voltou a defender o trabalho dos garimpeiros. "Esse projeto não é impositivo. Diz: "se vocês quiserem plantar, vão plantar. Se vão garimpar, vão garimpar. Se quiserem fazer algumas barragens no vale do rio Cotingo, vão poder fazer'", discursou o presidente citando o projeto de lei 191/2020. Leia mais no texto original: https://www.poder360.com.br/brasil/bolsonaro-visita-garimpo-ilegal-em-terra-indigena-de-roraima-oposicao-critica/.

Estamos diante das diversas formas de exterminar (invasão de terras indígenas, garimpeiros, madeireiros, desmatamento, queimadas). Isso não significa, é obvio, que o Estado elabore leis que permitam abertamente o etnocídio, mas, ao vetar projetos de saúde indígena e orquestrar projetos de lei, tais como a Medida Provisória 910 (BRASIL, 2019b), substituída pelo Projeto de Lei PL 2633/2020, conhecido como "lei da grilagem"(BRASIL, 2020c), considerada um verdadeiro revés no tocante aos esforços adotados para a contenção do desmatamento na Amazônia; assim, ao desregulamentar leis constitucionais, tal como a não demarcação de terras indígenas, facilitando a manutenção de garimpos ilegais e a ação de madeireiras em terras historicamente indígenas, permite-se e mesmo se incentiva o agenciamento das mortes.

Há, portanto, uma lógica antiga, mas intensificada pelo atual governo. Tal lógica se estendeu pela não demarcação de terras indígenas e quilombolas na última década do século XX, e, agora, é aprofundada com a tese do Marco Temporal. A lógica atua, também, indiscriminadamente nas inúmeras invasões de madeireiros e de garimpeiros nas terras indígenas da Amazônia.

Em meio a esse turbilhão de eventos, no entanto, percebemos que, se de um lado as formas de matar as minorias se espraiam pela negação da vida, pela negação de políticas para a proteção à vida das minorias, de outro, o autocuidado e as redes de apoio – como as campanhas online de arrecadação em prol das necessidades dos indígenas, as campanhas internacionais em defesa dos indígenas no Brasil, a ênfase na necessidade do distanciamento social demonstram que, como colocaram Slavoj Zizek (2020) e Ishibashi (2020), não apenas o medo e a busca por vias individuais de salvação estão postas como resultado da pandemia; há, também, fundamentais demonstrações de verdadeira solidariedade.

REFERÊNCIAS

AGAMBEM, G. **Reflexões sobre a peste**: Ensaios em tempos de pandemia. São Paulo: Boitempo, 2020.

ARAÚJO, J. N.; BARROSO, S. A.; TENHARIN, A. Cenários do sul do Amazonas: Os Tupi Kagwahiva e as formas de enfrentamento do Covid-19 em terras indígenas. *In*: ALMEIDA, A. W. B.; MARIN, R. E. A.; MELO, E. A. (org.). **Pandemia e Território**. São Luís: UEMA Edições; PNCSA, 2020.

ATHIAS, R. Índios, antropólogos e gestores de saúde no âmbito dos Distritos SanitáriosIndígenas. *In*: LANGDON, E. J.; GARNELO, L. (org.). **Saúde dos Povos Indígenas**: Reflexões sobre antropologia participativa. Rio de Janeiro: Contracapa; ABA, 2004.

BESSA FREIRE, J. R. Karé, o último dos Juma. *In*: RICARDO, C. A. (ed.). **Povos Indígenas no Brasil**:1991/1995. São Paulo: ISA, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 mar. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória n. 870, de 1 de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória n. 910, de 10 de dezembro de 2019**. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993[...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv910.htm. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.021, de 7 de julho de 2020**. Dispõe sobre medidas de proteção social para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19 nos territórios indígenas; cria o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19[...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14021.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 191/2020**. Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa[...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 2633/2020**. Altera a Lei n° 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2252589. Acesso em: 17 jun. 2021.

CUNHA, M. C. O futuro da questão indígena. **Estudos Avançados**, v. 8, n. 20, p. 121-136, abr. 1994. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/PTkcvwctsL79NTcmSF3BT7C/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 23 mar. 2021.

CUNHA. M. C. **"Cultura" e cultura**: Conhecimentos tradicionais e direitos intelectuais. São Paulo: Cosac & Naify, 2009.

FOUCAULT, M. **Em defesa da Sociedade.** São Paulo: Martins Fontes, 2010.

ISA. Instituto Socioambiental. Quantos São? **Povos Indígenas no Brasil**, 2019. https://pib.socioambiental.org/pt/Quantos_s%C3%A3o%3F. Acesso em: 09 mar. 2022.

ISHIBASHI, S. Breves apontamentos críticos sobre a "biopolítica democrática". **Rede Internacional**, em 7 línguas, 2020. Disponível em: http://www.esquerdadiario.com.br/. Acesso em: 28 mar. 2022.

KROEMER, G. C. **O Purus dos Indígenas**: Ensaio etno-histórico e etnográfico sobre os índios do médio Purus. São Paulo: Ed, Loyola, 1985.

MBEMBE, A. **Necropolítica. Artes e Ensaios**, n. 32, p. 122-151, 2016. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/ae/article/view/8993/7169. Acesso em: 14 mar. 2021.

NICACIO, M. **Os povos indígenas e a Covid 19 na Amazônia: Impactos e enfrentamentos**. Araraquara, SP: Ciências Sociais em Diálogo, 2020. 1 vídeo (67 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=hSbZ9OQOIXQ&t=13s. Acesso em: 09 mar. 2022.

PELLEGRINI, M. As equipes de saúde diante das comunidades indígenas: Reflexões sobre o papel do antropólogo nos serviços de atenção à saúde indígena. *In*: LANGDON, E. J.; GARNELO, L. (org.). **Saúde dos Povos Indígenas**: Reflexões sobre antropologia participativa. Rio de Janeiro: Contracapa; ABA, 2004.

PORANTIM. **Matança de 40 índios no Purus dá processo segundo OAB-AM**. Manaus: Porantim, ano 1, n. 5, 1978.

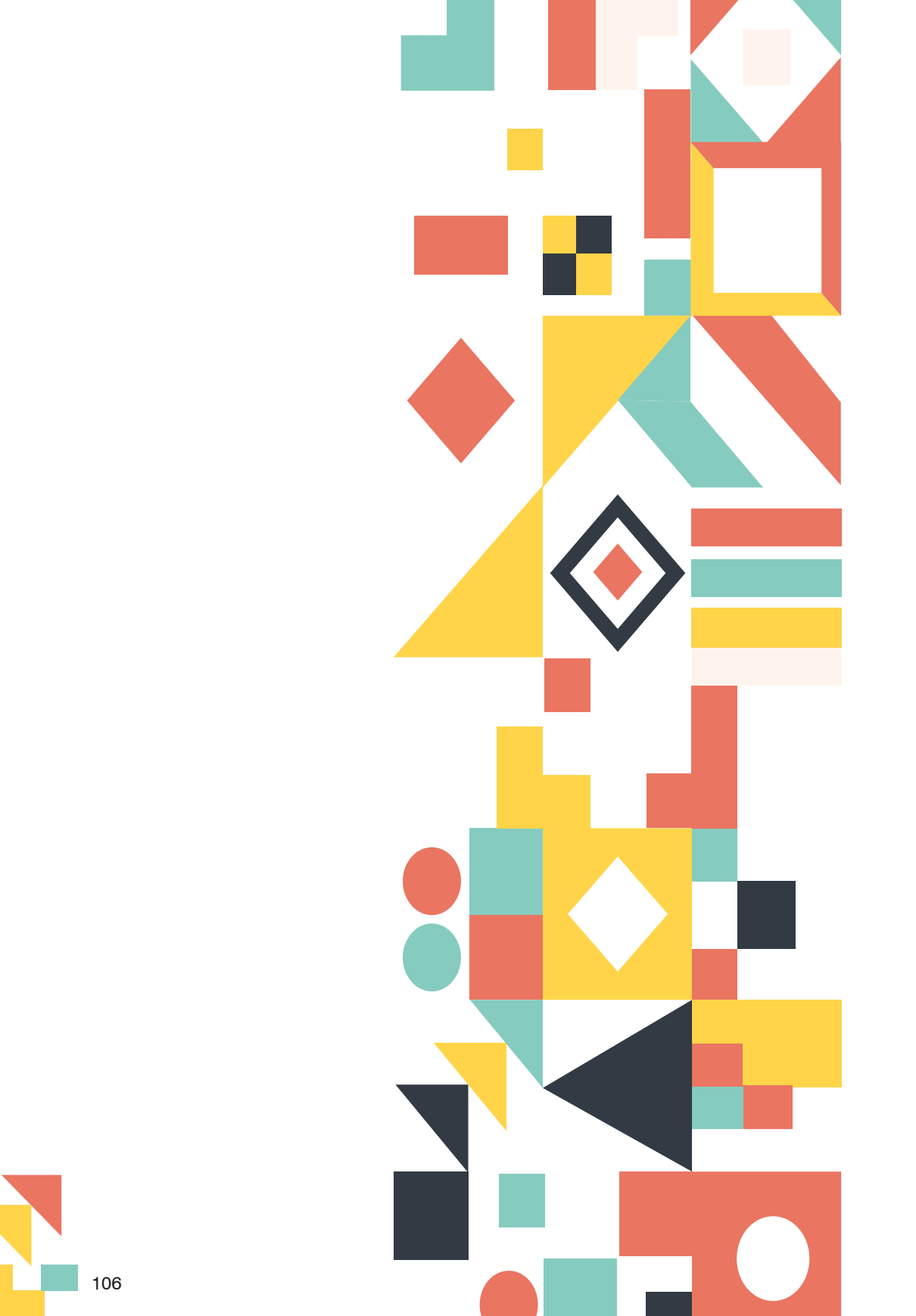
PORANTIM. **Novas provas contra autores da chacina de 40 Juma em Tapauá**. Manaus: Porantim, ano 2, n. 9, 1979a.

PORANTIM. **Suspeitos admitem culpa: "só matamos 3 índios". Manaus**: Porantim, ano 2, n. 10, 1979b.

PORANTIM. PF s**ó pegou um dos assassinos dos 40 Juma de Tapauá: cadê os outros?** Manaus: Porantim, ano 3, n. 15, 1980.

RICARDO, C. A. (ed.). **Povos Indígenas no Brasil**: 1991/1995. São Paulo: ISA, 1996.

ZIZEK, S. **Monitorar e punir? Sim, por favor**. Tradutores Proletários, 2020. Disponível em: https://tradutoresproletarios.wordpress.com/. Acesso em: 28 mar. 2022.



Digitalização e conectividade: desigualdades e disputas simbólicas

Ana Lúcia de CASTRO
Célia Regina de Souza Felipe SILVA

A relação entre tecnologia e vida social é objeto de debate recorrente nas ciências sociais, mobilizando posições antagônicas. O filósofo italiano Umberto Eco publicou, originalmente em 1964, a obra Apocalípticos e Integrados, considerada um marco para esta discussão. Como indica Eco (1993), é possível demarcarmos duas leituras/posições sobre as decorrências do desenvolvimento tecnológico, que podem ser retomadas para uma reflexão sobre a internet atualmente.

Em um dos lados, os apocalípticos, que percebem a técnica como instrumento de manipulação, operado por algumas poucas empresas, monopolizadoras de bancos de dados e informações disponibilizadas na internet. Esse monopólio de informações conferiria um poder sem precedentes, resultando na impossibilidade de resistência e proposições libertárias. De outro lado, os integrados contemporâneos, enxergam nas tecnologias perspectivas de ampliação das possibilidades de produção e consumo cultural, maior circulação de informações e repertórios culturais e renovação de práticas culturais. Estes seriam os que destacam as possibilidades inovadoras de estabelecimento de relações e aquisição de conhecimento nem sequer sonhados antes do advento da internet. Em sua reflexão pioneira, Eco (1993) aponta os limites de ambas as visões, e sugere que se desenvolvam mais estudos que considerem a influência das mídias nas práticas sociais, bem como seu impacto nas articulações entre as dimensões culturais erudita, popular e de massa.

Outro importante marco do debate sobre tecnologia encontra-se nas reflexões de Walter Benjamin, que tinha como foco central de suas preocupações o impacto das tecnologias nas formas de percepção e apreensão do mundo. Diferente de Umberto Eco, que discutia as diferentes abordagens analíticas sobre as tecnologias, Benjamin se preocupava com

o que se processava no campo da experiência sensível, frente ao advento da técnica. Ao pensar sobre o trem e a reprodutibilidade técnica (1987), o autor sugeria que as transformações tecnológicas são, simultaneamente produtoras e produtos de reconfigurações das coordenadas tempo-espaciais, reconfigurando o que chamou de "sensorium", referindo-se aos modos de perceber, sentir e conceber o mundo que nos cerca. Benjamin buscava salientar, em sua análise sobre os aparatos técnicos inovadores de seu tempo - como o cinema, o rádio e a fotografia - a nova sensibilidade estética emergente, aspecto que teria escapado ao olhar de Adorno e Horkheimer(1985), mais preocupados em denunciar a padronização da produção cultural e o decorrente atrofiamento da criatividade.

Na perspectiva de Benjamin, as locomotivas, por exemplo, além de inovarem do ponto de vista material, possibilitando a produção industrial, comércio e comunicação que impulsionaram a urbanização, também impactaram na experiência dos sujeitos, que dentro dos vagões passaram a desenvolver novas formas de significação da experiência, agora marcada por uma outra relação com o tempo e o espaço. Na mesma direção apontava Edgar Morin (1997), em seu clássico trabalho sobre a Cultura de massas no século XX, afirmando que as produções culturais mediadas pela comunicação de massa, como televisão, rádio e cinema, expressavam um novo espírito do tempo e que o termo cultura da expressão deveria ser compreendido no sentido antropológico do termo, pois envolve um conjunto de práticas, símbolos, valores e imagens relacionados tanto à vida cotidiana como ao imaginário coletivo.

Seguindo as pistas de Benjamin e Morin, é possível considerar a experimentação de uma nova espécie de "sensorium", característico do espírito do tempo hodierno, modelado a partir da difusão das TIC's (Tecnologias de Informação e Comunicação), sobretudo a partir do advento da internet 2.0, que desde 2003 vem transformando as formas de produzir, consumir e se relacionar, possibilitando a produção e compartilhamento de conteúdos em tempo real. Com as TIC's torna-se possível intensificar-se o processo de mundialização da cultura (ORTIZ, 2007; HANNERZ, 1997), que promove a aceleração do fluxo de repertórios e signos, entrecruzando-se repertórios, imagens, histórias e modos de vida. Contudo, cabe indagarmos sobre as diferentes maneiras como esse processo de difusão das TIC's é experienciado, sobretudo numa sociedade tão marcada por desigualdades, como a brasileira.

Capital informacional e disputas simbólicas

Importante referência para os estudos sobre a internet no campo das ciências sociais pode ser encontrada nas pioneiras reflexões de Castells. O autor chama a atenção para o modo como as tecnologias da informação assumem papel central na fase do capitalismo por ele denominada como *informacional*, caracterizada por ter como principal fonte de produtividade, a "capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos" (CASTELLS, 1999, p. 119).

Além de mudanças nos modos de perceber, sentir, consumir e produzir, as tecnologias da informação e comunicação provocam mudanças nos modos de estabelecer formas de sociabilidade. Uma das chaves do sucesso das comunidades virtuais reside, em boa parte, na possibilidade de congregar pessoas com interesses comuns, possibilitando as relações interpessoais. Contudo, dentre as decorrências nefastas do processo de ampliação de práticas, relações e processos desenvolvidos em ambientes digitais, também chamados de ciberespaço (LEVY, 1999), podemos apontar "uma certa fragmentação da informação, inerente a sua própria natureza idiossincrática, o que muito dificulta a divulgação de corpos de conhecimento especializados, como, por exemplo, a ciência" (ALMEIDA, 2010, p. 57).

Neste cenário, cabe colocar a discussão sobre a desigualdade de habilidades cognitivas, desenvolvidas por meios educativos e culturais, que constitui elemento chave para a discussão sobre digitalização e desigualdade social, uma vez que o acesso à informação requer o domínio sobre a linguagem/repertório necessários para sua busca e sua apropriação. Ou seja, além dos recursos materiais para obtenção dos suportes e condições de conectividade, é preciso considerar as condições cognitivas para o acesso, que pressupõem a aquisição do *capital informacional,* entendido como:

> [...] conhecimento específico que viabilize o trânsito pessoal por teias de relações que frequentemente requerem tal domínio. Esse conhecimento pressupõe condições específicas de formação social, cultural e educacional dos indivíduos. [...] Mobilizar o capital informacional pressupõe um conjunto de disposições adquiridas, constituído por três elementos básicos: conhecimento específico, aparato material

> necessário para pôr em prática tal conhecimento apreendido e condições sociais, educacionais e culturais que permitam a aquisição desse saber para lidar com as novas tecnologias da informação e construir o ciberespaço (FREITAS, 2004, p. 119).

Argumentamos que a incorporação do capital informacional configura uma modalidade de capital cultural, enfatizando a importância de se considerar a composição do capital cultural (BOURDIEU, 1998) como chave para análise das posições dos agentes e das disputas simbólicas travadas. A noção de capital informacional (ou tecnológico) aparece nas reflexões de Bourdieu como componente da estrutura do capital cultural em sua forma incorporada, como podemos observar na passagem abaixo, traduzida do texto sobre os três estados do capital cultural, publicado originalmente em 1979:

> Assim, os bens culturais podem ser objeto de uma apropriação material, que pressupõe o capital econômico, e de uma apropriação simbólica, que pressupõe o capital cultural. Por consequência, o proprietário dos instrumentos de produção deve encontrar meios para se apropriar ou do capital incorporado, que é a condição da apropriação específica, ou dos serviços dos detentores desse capital. Para possuir máquinas, basta ter capital econômico; para se apropriar delas e utilizá-las de acordo com sua destinação específica (definida pelo capital científico e tecnológico que se encontra incorporado nelas), é preciso dispor, pessoalmente ou por procuração, de capital incorporado (BOURDIEU, 1998, p. 77, grifo nosso).

Neste sentido, a apropriação do capital informacional requer o domínio de habilidades cognitivas e, como constitutivo do capital cultural, é mobilizado nas disputas simbólicas travadas entre os diferentes agentes.

Como em todo processo de mudança tecnológica, o ritmo da assimilação não é experimentado de maneira homogênea por todos os envolvidos. Em alguns segmentos a acomodação às mudanças é imediata, enquanto em outros é cruel e devastadoramente lenta. Apresentamos, no tópico seguinte, alguns dados sobre as desigualdades no uso da internet e de condições de conectividade observadas atualmente na sociedade brasileira.

Mediação tecnológica e desigualdade pós-pandemia

O contexto da pandemia de Covid-19, que acelerou o processo de digitalização da sociedade, trouxe novos desafios aos já colocados. A pesquisa anual TIC DOMICÍLIOS 2020 - realizada pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br)[21] - investiga o acesso às TIC's nos domicílios e seus usos por indivíduos com dez anos de idade ou mais e demonstrou, na edição publicada em novembro/2021, a ampliação do tempo dedicado à internet e diversificação de suas formas de uso durante a pandemia, bem como explicitou-se, neste processo, as desigualdades no acesso aos recursos de internet no Brasil:

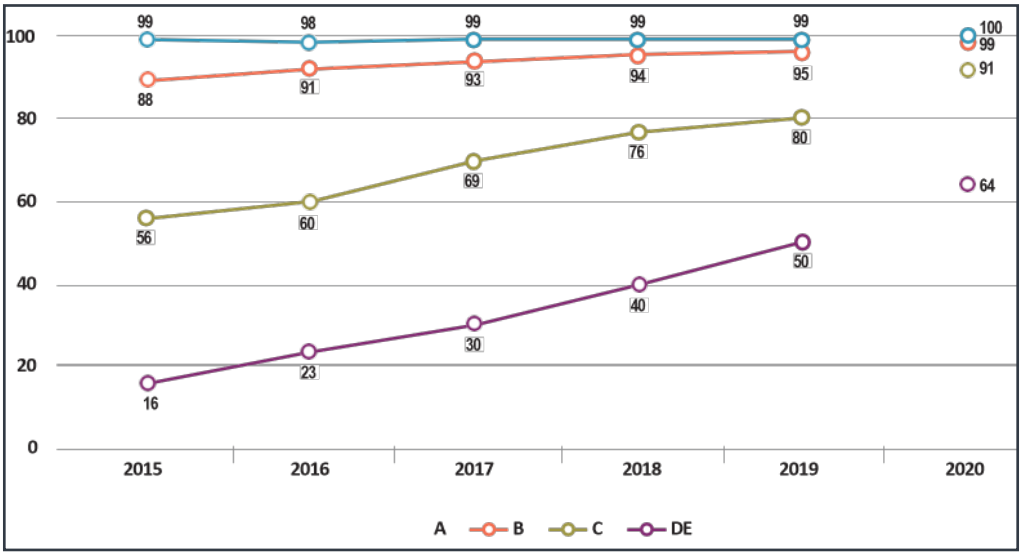
> Com a emergência da crise sanitária causada pela Covid-19, a Internet e as tecnologias digitais têm se mostrado um recurso central e crítico no apoio ao enfrentamento dessa pandemia e na mitigação de seus efeitos. Devido à Covid-19, muitas atividades, antes realizadas de forma presencial, migraram para os meios digitais, afetando o cotidiano das empresas, do governo e dos cidadãos. Com isso, a crise sanitária da Covid-19 evidenciou as desigualdades digitais e os desafios para que as oportunidades geradas pela Internet estivessem disponíveis a todos (CETIC.BR, 2020, p. 17).

Na referida pesquisa, foram realizadas entrevistas em 5.590 domicílios e com 4.129 indivíduos em todo o território nacional. Com metodologia adaptada ao período da pandemia Covid-19, a coleta dos dados foi realizada por meio de entrevistas telefônicas e complementada por entrevistas face a face entre outubro de 2020 e maio de 2021.

O estudo da Cetic.br apresenta um aumento de 71% para 83% de domicílios com internet durante o ano de 2020, fortemente influenciado pela situação pandêmica, aumento este observado em praticamente todos os segmentos analisados, embora mais concentrado nos estratos socioeconômicos mais vulneráveis (classes DE) como podemos observar na Figura 1.

21 - O Cetic.br tem ligação com a história da governança da Internet no Brasil e as estratégias de infraestrutura, montada e operada pelo Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), que implementa as decisões e os projetos do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). O NIC.br é também o responsável pelo registro e publicação na Internet dos nomes de domínios .br, pela alocação dos números ASN (Autonomous System Numbers) e dos endereços IP (Internet Protocol) em todo o território nacional. Disponível em: www.cgi.br. Acesso em: 23 set. 2021. Disponível em: www.cetic.br. Acesso em: 23 set. 2021.

Figura 1 – Domicílios com acesso à internet, por classe (2015-2020).



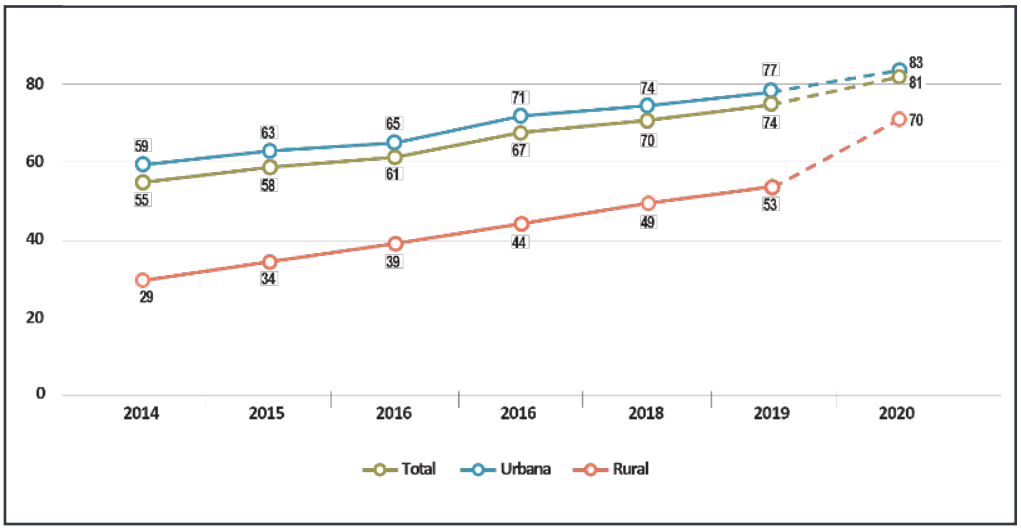
Fonte: Cetic.br (2020).

Segundo a pesquisa, é estimado que aproximadamente 152 milhões de brasileiros eram usuários da rede em 2020, o que representa 81% da população com dez anos ou mais, ou seja, um aumento de sete pontos percentuais em relação a 2019 (74%), ou o equivalente a 19 milhões de usuários de Internet a mais no período. A pesquisa ainda revela que esse movimento foi impulsionado por residentes tanto em áreas rurais (de 53% para 70%) quanto urbanas (de 77% para 83%), o que resultou no menor patamar de desigualdade entre as áreas da série histórica da pesquisa, como mostra a figura 2.

Os dados coletados na pesquisa TIC Domicílios mostram que a utilização de internet ainda é maior nas faixas etárias de até 44 anos, mas houve aumento significativo entre 2019 e 2020 entre os indivíduos com 60 anos ou mais, passando de 34% em 2019 para 50% em 2020. Este aumento pode ser atribuído ao fato deste grupo etário ser considerado de maior risco à Covid-19, verificado na figura 03.

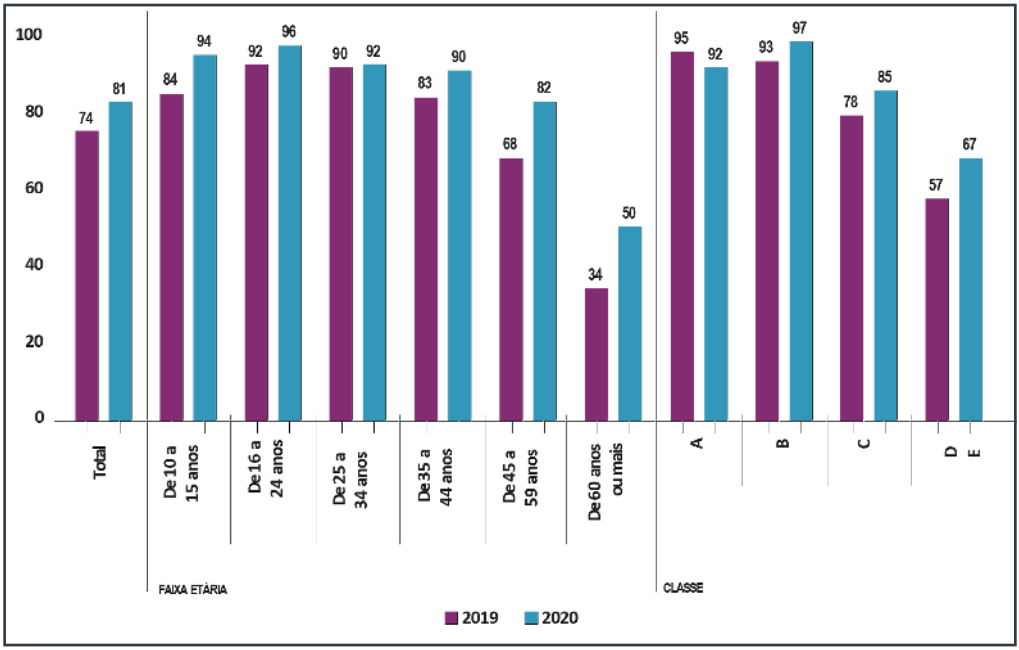
Embora tenha sido observado um aumento considerável na oferta de acessos à internet, aumento da cobertura com diminuição da diferença entre as áreas rural e urbana e maior engajamento dos indivíduos com 60 anos ou mais, identifica-se a permanência de desigualdades entre indivíduos com grau de instrução mais baixo, como os que estudaram até o

Figura 2 – Usuários de internet por área (2014-2020).



Fonte: Cetic.br (2020).

Figura 3 – Usuários de internet por faixa etária e classe (2019-2020).



Fonte: Cetic.br (2020).

Ensino Fundamental (73%), frente àqueles com Ensino Médio (92%) ou Ensino Superior (96%), situação semelhante às observações anteriores. Quando a comparação diz respeito à cor ou raça, as diferenças no uso da Internet em 2020 não foram significativas, sendo registrados os seguintes percentuais: brancos (81%), pardos (83%) e pretos (80%). O que chama a atenção, no entanto, é que indivíduos negros (pretos e pardos) acessaram a Internet exclusivamente pelo telefone celular em maiores proporções que usuários brancos.

> Isso evidencia a existência de múltiplas camadas da desigualdade e seus efeitos combinados sobre o aproveitamento das oportunidades digitais por diferentes parcelas da população (CETIC.BR, 2020, p. 73).

Além das desigualdades na frequência e formas de uso da rede, segundo os diferentes grupos sociais, a pesquisa também perscrutou as condições de conectividade e os tipos de suporte ou dispositivos disponíveis para o acesso à internet, revelando, mais uma vez, significativas diferenças ancoradas em desigualdades historicamente arraigadas entre nós.

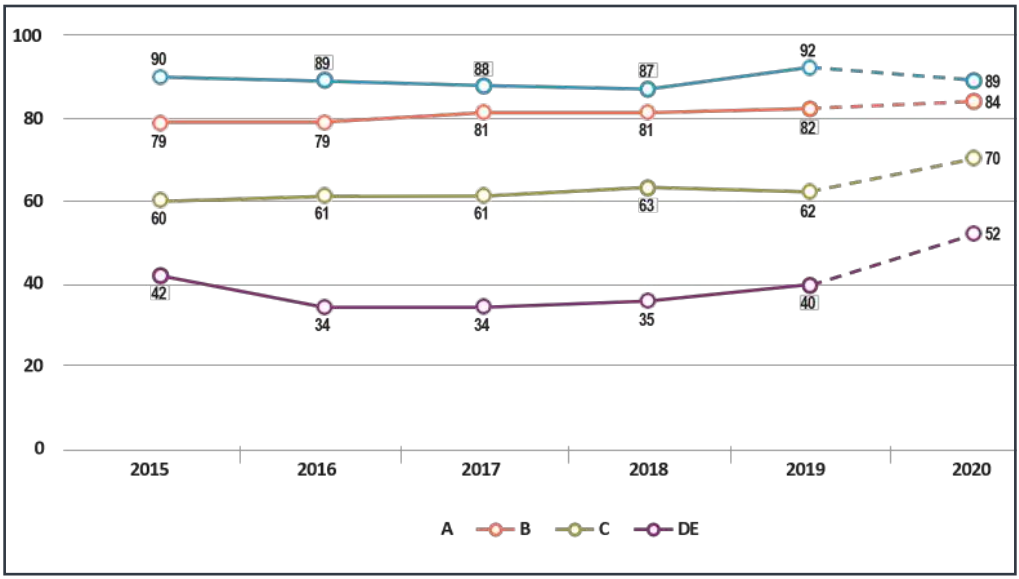
Acessibilidades desiguais: conectividade e suporte material

A 16ª edição da TIC Domicílios (edição COVID-19) constatou que outros fatores influenciaram na forma e qualidade com que os diversos grupos de indivíduos absorvem os conteúdos ofertados. Entre eles está a má qualidade das conexões de internet com falhas de transmissão de áudio e/ou vídeo, lentidão e alta latência[22](figura 4):

Entre 2019 e 2020 houve um aumento da proporção de domicílios com acesso a conexões via cabo ou fibra ótica, 44% e 56%, respectivamente, destacando-se os domicílios conectados das classes DE (de 26%, em 2019, para 38%, em 2020). Quando comparado o tipo de conexão, observa-se que nos casos em que há predominância da conexão móvel, a

22 - Latência na internet tempo gasto (medido em milissegundos, ou ms) para seu dispositivo obter uma resposta da torre de celular ou do link de rádio da conexão, e isso envolve o envio de mensagens, dados e outros comandos Disponível em: https://olhardigital.com.br/2021/07/01/tira-duvidas/saiba-o-que-e-latencia-e-qual-sua-relacao-com-o-5g/. Acesso em: 17 set. 2021.

Figura 4 – Domicílios com banda larga fixa, por classe (2015-2020).



Fonte: Cetic.br (2020).

tendência é que esteja associado a um plano de dados de telefone celular compartilhado pelos moradores, e não a uma conexão do próprio domicílio.

> Ao mesmo tempo em que a pandemia acelerou a adoção das tecnologias de informação e comunicação (TIC), exacerbou também a importância de superar os desafios de conectividade e segurança da rede no país. Novas tecnologias, como o 5G – cuja chegada ao Brasil é iminente –, serão importantes para um acesso à rede com maior qualidade de banda, menor latência e melhor mobilidade. Juntamente com as tecnologias já disponíveis, a adoção de aplicações como Internet das Coisas (Internet of Things – IoT) e Inteligência Artificial (IA) é o cenário que temos à frente (CETIC.BR, 2020, p. 18).

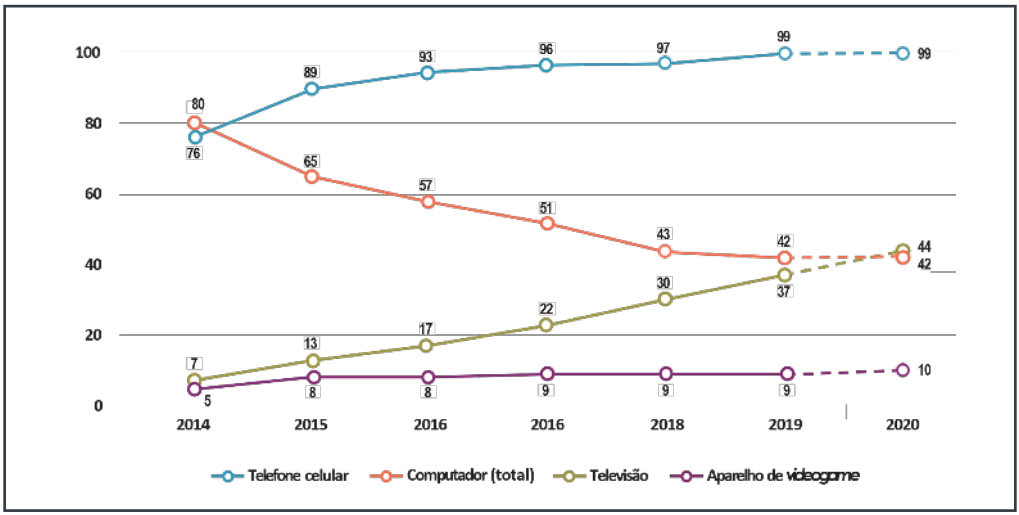
No tocante aos dispositivos utilizados, a pesquisa constatou que 99% dos indivíduos acessam a internet principalmente via dispositivo móvel (Figura 5).

Para 58% dos usuários, o acesso se deu exclusivamente por este dispositivo, sendo que, deste universo, 81% concluíram o ensino fundamental ou pertencem às classes DE (Figura 6).

Sabemos que a pandemia influenciou fortemente as atividades edu-

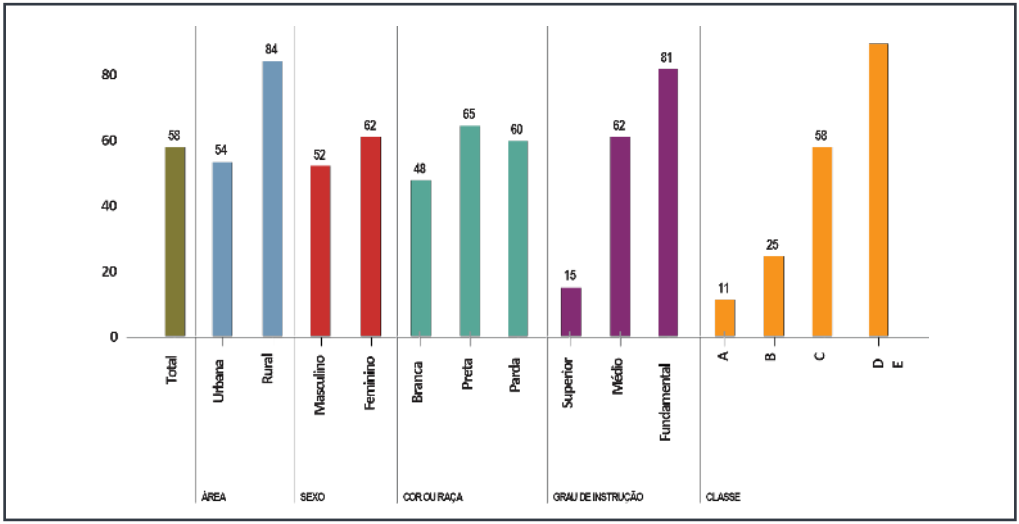
cacionais, uma vez que as aulas foram suspensas, em sua grande maioria, fazendo com que alunos e professores recorressem à mediação das plataformas digitais on-line para a realização das atividades. Sobre este contexto, a pesquisa da Cetic.br apurou que as atividades ou pesquisas escolares (45%) e o estudo na Internet por conta própria (44%) foram as

Figura 5 – Usuário de internet, por dispositivo utilizado (2014-2020).



Fonte: Cetic.br (2020).

Figura 6 – Usuários de internet, por acesso pelo telefone celular de forma exclusiva (2020).



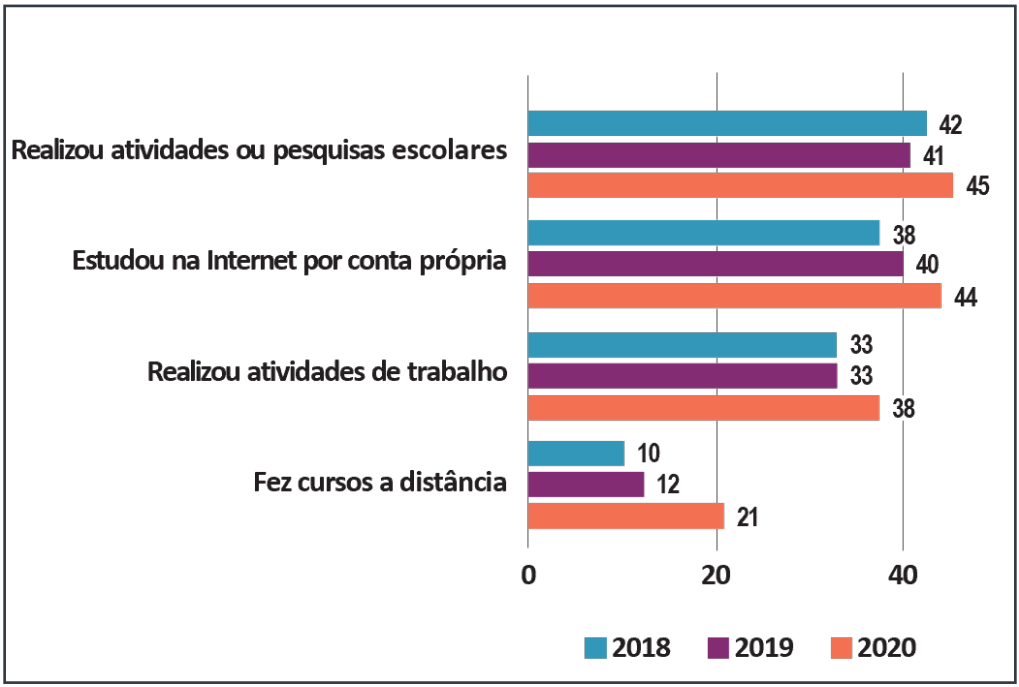
Fonte: Cetic.br (2020).

atividades on-line mais citadas. Cerca de 1/5 dos indivíduos realizou cursos à distância (21%), sendo que se observam acréscimos não apenas na realização de cursos à distância (de 10%, em 2019, para 18%, em 2020), como também no estudo por conta própria pela Internet (de 36% para 45%), como indica a Figura 7 abaixo.

Este gráfico também mostra que 38% dos usuários de Internet relataram terem exercido atividades de trabalho em 2020, sendo que a maioria desses indivíduos é pertencente à classe A (72%) ou possuem Ensino Superior (66%). Este percentual cai pela metade entre os indivíduos da classe C (36%) e classes DE (21%) ou que estudaram até o Ensino Fundamental (22%) ou Ensino Médio (35%), indicando que os mais pobres e menos escolarizados saíram de casa para exercer seus trabalhos e ficaram mais expostos.

Quando falamos em inclusão digital, estamos tratando de assegurar ao indivíduo todas as condições para um bom uso e aproveitamento dos conteúdos mediados por tecnologia digital, como dispositivos adequados

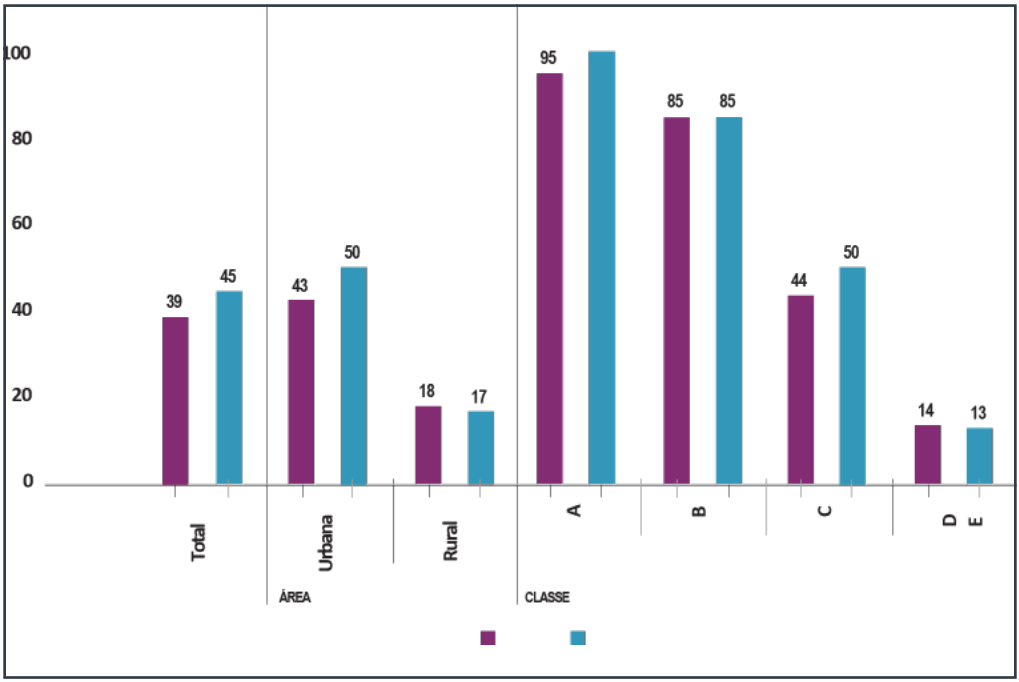
Figura 7 – Usuários de internet que realizaram atividades de educação e trabalho na internet (2018-2020).



Fonte: Cetic.br (2020).

que garantam o suporte material para acessar serviços, informações e estabelecer conexões. No que diz respeito ao suporte material, a pesquisa TIC Domicílios verificou aumento de domicílios brasileiros com computador, que alcançou 45% em 2020, contra 39% em 2019. Porém, a condição dos que possuíam computador se manteve estável entre os indivíduos de áreas rurais (17%) e das classes DE (13%). Já na classe C houve um aumento de 44%, em 2019, para 50%, em 2020 nos domicílios com este dispositivo, enquanto nas classes A e B os computadores já estavam presentes em 100% e 85% dos domicílios, respectivamente. Vale ressaltar que, mesmo com a ampliação, apenas metade dos domicílios da classe C (50%) e 13% dos domicílios das classes DE possuíam computador em 2020 (Figura 8).

Figura 8 – Domicílios com computador, por classe e área (2019-2020).



Fonte: Cetic.br (2020).

Apontamentos para uma política de inclusão digital

De fato, ao tomarmos os recortes de classe, escolaridade e raça/cor, os estudos do Cetic.br caracterizam claramente a articulação da desigualdade social com a exclusão digital, verificada através das desigualdades no acesso à internet, seja pela falta de dispositivos adequados, má qualidade da internet ou falta das habilitações necessárias. A ampliação do acesso de boa parte da sociedade às tecnologias digitais de forma equânime passa a ser uma preocupação social, impondo a necessidade de políticas públicas de inclusão digital.

O estudo evidencia que o acesso à internet aumentou durante a pandemia, mas o aproveitamento de suas potencialidades esbarra em entraves impostos pela persistência das desigualdades. Pelos dados apresentados, verificamos que as condições sociais dos indivíduos, tais como a distinção entre as classes sociais, grau de escolaridade e cor ou raça, condicionam diferenças nas habilidades cognitivas e demarcam fronteiras simbólicas que impactam fortemente, tanto o acesso quanto a plena aplicabilidade dos serviços disponibilizados e mediados pela internet. Assim, vimos reverberar na exclusão digital a mesma condição de exclusão dos indivíduos circunscritos nas classes DE, historicamente privados de acessos à educação, trabalhos mais qualificados, saúde, entre outros direitos.

Em artigo publicado junto à pesquisa TIC Domicílios 2020, a pesquisadora e jornalista Bia Barbosa analisa como a falta de conexão de qualidade interfere no aumento das desigualdades. Barbosa destaca que, se por um lado o acesso à internet pelo celular é pleno, por outro esse acesso exclusivo por este tipo de dispositivo limita o acesso aos conteúdos, seja pelo limite da tela, seja pela precariedade de acesso. Segundo a pesquisadora, um dos reflexos está na educação:

> Para 36% dos usuários que estudam, a falta ou a baixa qualidade da conexão à Internet era um problema para o acompanhamento das aulas. Nas classes DE, a proporção chegou a 39%[...] milhares de crianças, jovens e adolescentes tiveram seu direito à educação negado pela falta de acesso ou pelo acesso de baixa qualidade à internet (BARBOSA, 2021, p. 98).

Entendemos, assim como Barbosa, que o problema da desigualdade de acesso à internet, agravada com a pandemia, deve ser enfrentado através de políticas públicas a serem implementadas pelo Estado brasileiro.

> As décadas perdidas, por opção política de diferentes governos, contribuíram para que as desigualdades no acesso à Internet se mantivessem inalteradas, mesmo com a expansão do acesso (BARBOSA, 2021, p. 100).

Na opinião de Barbosa, um dos caminhos para dar suporte às políticas públicas que podem amenizar este quadro é a utilização do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust). O Fust foi criado há duas décadas com as *finalidades de estimular a expansão, o uso e a melhoria da qualidade das redes e dos serviços de telecomunicações, reduzir as desigualdades regionais e estimular o uso e o desenvolvimento de novas tecnologias de conectividade para promoção do desenvolvimento econômico e social* (BRASIL, 2020, art. I). O Fust conta com uma arrecadação de R$ 22 bilhões mas sua utilização tem sido para o pagamento da dívida pública do país; o Congresso aprovou em 2020 uma legislação visando sua utilização em infraestrutura e na expansão e melhoria das redes e serviços de acesso à internet e acrescenta ainda que:

> Em resolução publicada em apoio ao Projeto de Lei n. 172/2020, que alterou a Lei do Fust liberando os recursos, o CGI.br listou as prioridades daqui em diante:
>
> (i) aumentar a cobertura de redes de acesso em banda larga móvel, (ii) ampliar a abrangência de redes de acesso em banda larga fixa; (iii) instalar redes de transporte de alta capacidade compartilhadas em todos os municípios do Brasil; (iv) conectar escolas públicas e seus estudantes com velocidade e estabilidade razoáveis; (v) criar um fundo garantidor para o investimento e expansão da conexão de qualidade pelo interior do país; e a importância da criação de um mecanismo de Governança forte e transparente para o Fust, com representantes dos setores representados no CGI.br, a qual estabelecerá as diretrizes para a aplicação dos recursos do fundo em programas, projetos e planos que conduzam o Brasil, de forma acelerada, à massificação do acesso à Internet (BARBOSA, 2021, p. 101).

Como demonstra a experiência recente, uma regulamentação que assegure a destinação de recursos é um passo importante na garantia de direitos, contudo, é preciso ir adiante, construindo políticas que partam de diagnósticos mais próximos dos cotidianos de seus públicos-alvo. A implementação efetiva depende de diagnósticos locais - que considerem a heterogeneidade de grupos, inseridos em realidades particulares diversas - e mecanismos de acompanhamento e avaliação a serem construídos, envolvendo os usuários. O caso da exclusão digital é emblemático por evidenciar não se tratar apenas do acesso ao suporte material, mas também de recursos simbólicos, pois qualquer política de inclusão digital que não considere as habilidades cognitivas, desenvolvidas por meios culturais e educacionais, está fadada à ineficácia.

Finalmente, os dados aqui apresentados apontam a radicalização da exclusão de grupos recorrentemente postos à margem na sociedade brasileira. Retomando as colocações iniciais desta reflexão, evidencia-se a existência de grupos que não compartilham da mudança cognitiva desenhada pelas mediações tecnológicas que atravessam todos os âmbitos das relações sociais desde o advento da internet 2.0. Cabe aos setores comprometidos com a ideia de igualdade social contribuírem para a construção de mecanismos para o desenvolvimento das habilidades cognitivas e suportes tecnológicos necessários para esta inclusão, minimizando as vozes que insistem em resistir, nostalgicamente, ao *espírito de nosso tempo*.

REFERÊNCIAS

ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. A indústria cultural: O esclarecimento como mistificação das massas, *In*: ADORNO, T.; HORKHEIMER, M. **Diáletica do esclarecimento**: Fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

ALMEIDA, M. A. Mediações tecnossociais e mudanças culturais na sociedade de informação. *In*: CASTRO, A. L. **Cultura contemporânea, sociabilidades e identidades**: Olhares sobre o corpo, mídia e novas tecnologias. São Paulo: Ed. Cultura Acadêmica, 2010.

BARBOSA, B. **Brasil na pandemia**: Falta de conexão de qualidade e aumento das desigualdades – apêndice da Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2020: edição COVID-19 Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. 1. ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2021.

BENJAMIN, W. **A obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica**. São Paulo: Brasiliense, 1987

BOURDIEU, P. **Os três estados do capital cultural**. *In*: CATANI, A.; NOGUEIRA, M. A. (org.). Escritos de Educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

BRASIL. **Lei n. 14.109, de 16 de dezembro de 2020**. Altera as leis n. 9.472, de 16 de julho de 1997, e n. 9.998, de 17 de agosto de 2000, para dispor sobre a finalidade, a destinação dos recursos, a administração e os objetivos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust). Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14109.htm. Acesso em: 25 abr. 2022.

CETIC.Br. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros**: TIC Domicílios 2020: Edição COVID-19 Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. 1. ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2021.

CASTELLS, M. **A Sociedade em rede**. São Paulo, Paz e Terra, 1999.

ECO, U. **Apocalípticos e integrados**. São Paulo: Perspectiva, 1993.

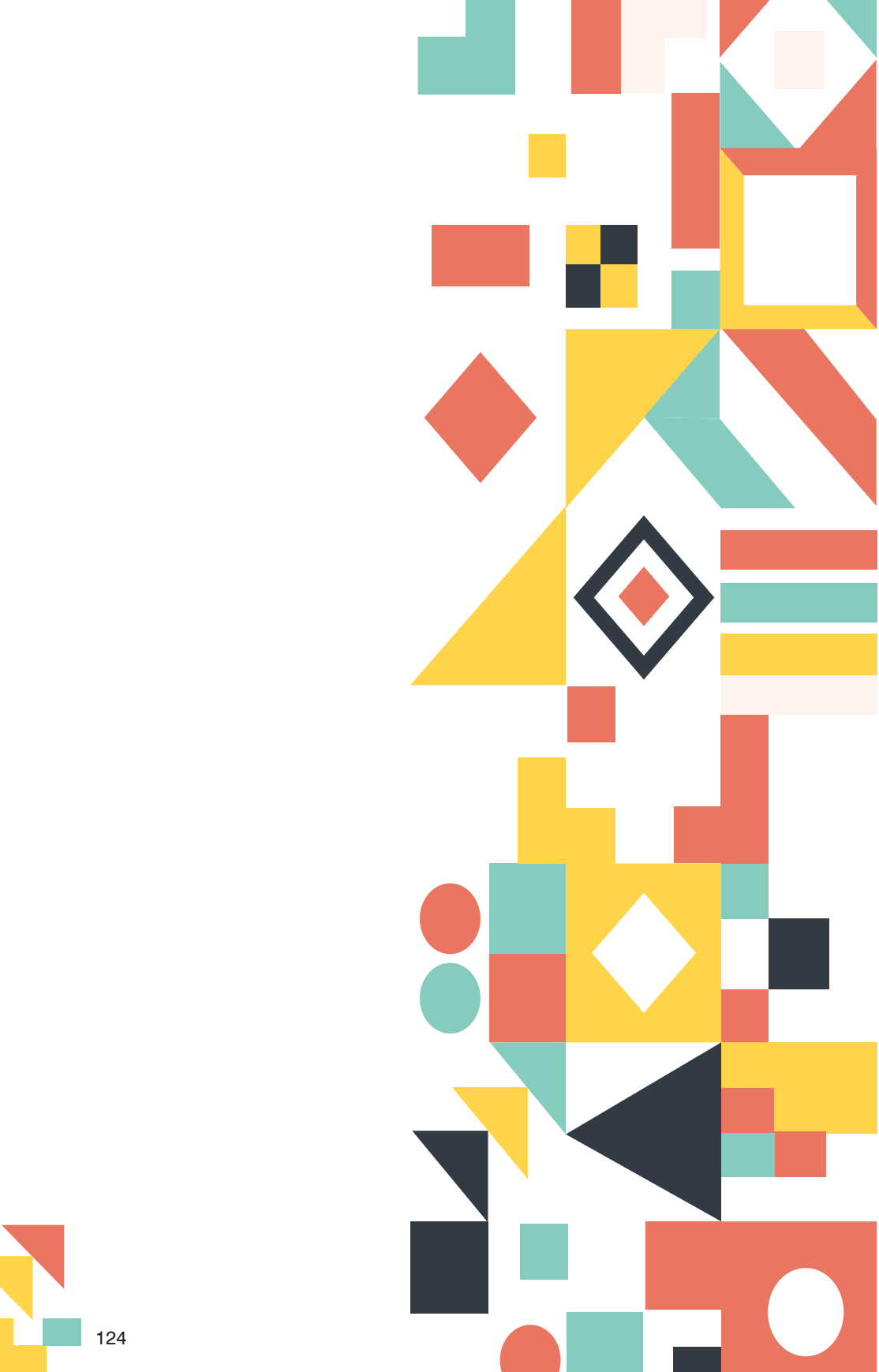
FREITAS, C. S. O capital tecnológico-informacional. **Revista Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 9, n. 17, p. 115-132, 2004. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/133. Aceso em: 10 jul. 2020.

HANNERZ, U. Fluxos, fronteiras, híbridos: Palavras-chave da antropologia transnacional. **Mana**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 7-39, 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/j/mana/a/bsg6bwchcBbqfnpW6GYvnPg/?stop=previous&lang=pt&format=html. Acesso em: 20 maio 2020.

MORIN, E. **Cultura de massas no século XX**. Tradução: Maura Ribeiro Sardinha. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

LEVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Ed. 34, 1999.

ORTIZ, R. **Munidalização e cultura**. São Paulo: Brasiliense, 2007.



Legados, desmonte e resiliência da participação: os exemplos das áreas da Saúde e Direitos das Mulheres

Carla Giani MARTELLI
Debora Rezende de ALMEIDA
Wagner de Melo ROMÃO

Uma das maiores transformações recentes na gestão pública, no Brasil, foi a incorporação de instrumentos de participação em suas práticas, ou seja, a participação foi se constituindo em práticas de ação governamental. Não à toa o campo de estudos da participação passou a falar em instituições participativas (IPs). Desde os anos 2000, o debate acerca da participação social no Brasil, em grande medida, traduziu-se em discussões sobre instituições participativas. Não sem razão, Gurza Lavalle, Voigt e Serafim (2016, p. 610) assinalaram, diante do que prevalecia nas décadas anteriores, que "a literatura deslocou os termos do debate ao promover uma nova agenda de pesquisa não mais sobre participação, mas sim, emblematicamente, sobre instituições participativas (IPs) e sua efetividade". O termo exigiu um maior rigor na especificação e na análise de um tipo particular de participação, aquela que acontece no interior de instituições.

De acordo com Lüchmann (2019), das definições de instituições participativas mobilizadas pela literatura nacional, pelo menos três se destacam. A primeira, de Leonardo Avritzer, entende por IPs as "formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas" (AVRITZER, 2008, p. 45), destacando, em sua análise comparativa, os casos de orçamento participativo, conselhos de políticas, e os planos diretores municipais. As IPs diriam respeito a um conjunto de espaços que se institucionalizam enquanto fóruns públicos de deliberação. Uma segunda definição de IPs foi encontrada no trabalho de Cortes (2011, p. 137), referindo-se aos

> mecanismos de participação criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência.

O caráter institucional desses mecanismos é assegurado pelo fato de não serem "experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado. Ao contrário, estão instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira" (CORTES, 2011, p. 137). Seguindo este critério, e voltando o olhar para a esfera municipal, a autora elenca os seguintes tipos de IPs: mecanismos de consulta individual; conselhos gestores, conferências de políticas públicas e orçamentos participativos. A terceira definição é encontrada no trabalho de Lopez e Pires (2010). De acordo com os autores, as IPs seriam

> processos deliberativos que transcendem os momentos eleitorais e propiciam alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política destes grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade (LOPEZ; PIRES, 2010, p. 565).

Os principais exemplos apontados pelos autores são as conferências, os conselhos e os orçamentos participativos.

Os Conselhos contam com a participação de atores do Estado e atores da sociedade civil e estão presentes na maioria dos municípios, articulados desde o nível federal e cobrindo uma ampla gama de temas das áreas de proteção social. Cumprem o importante papel de controle das políticas públicas. As Conferências consistem em instâncias de deliberação e participação destinadas a prover diretrizes para a formulação de políticas públicas. Apesar de existirem desde a década de 1940, à época com objetivo de articulação federativa e aumento da racionalidade administrativa, somente a partir de 1980 as conferências começaram a ser utilizadas como espaços de participação da sociedade em diferentes setores de políticas públicas. Embora haja especificidades em cada área de política, em geral as conferências são convocadas pelo Poder Executivo e ocorrem de forma escalonada, iniciando-se na esfera municipal e progre-

dindo, por meio da representação de delegados, para as etapas estaduais e nacional. O Orçamento Participativo (OP), diz respeito aos programas ou instituições de governo que incorporam a população nos processos de tomada de decisões políticas. Sua matriz original foi o modelo desenvolvido pelo governo municipal de Porto Alegre-RS, em 1989, um conjunto de elementos autenticou a emissão de um selo de inovação democrática a essa modalidade participativa, com destaque para as seguintes dimensões: descentralização do poder político, promoção de inclusão política, subversão do clientelismo e da corrupção, promoção de transparência governamental, redistribuição dos recursos em prol dos setores mais carentes da população, e aprendizado cidadão. O OP constitui-se como uma das mais importantes e conhecidas inovações democráticas no mundo (LUCHMANN; MARTELLI; TABORDA, 2021).

Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010) observam que a criação e a expansão dessas diferentes modalidades de participação da população junto a espaços e processos de discussão e formulação de políticas públicas, vivenciados nas últimas décadas, permitiram formar um quadro de "inovação democrática" caracterizado por processos de criação e de inovação institucional que se diferenciam das modalidades diretas de participação política, a exemplo do plebiscito, do referendo ou da iniciativa de leis de base popular.

No entanto, alguns acontecimentos recentes, especialmente marcados pelo período entre o final do primeiro mandato de Dilma Rousseff e o mandato do atual presidente da República, Jair Bolsonaro, denotam a crise e o desmonte da participação social no Brasil, sobretudo no nível da administração pública federal. Verifica-se uma considerável alteração na postura do governo federal para com as instituições participativas, especialmente com relação aos conselhos nacionais de políticas públicas, mas com impactos signicativos sobre as conferências nacionais e demais formatos de relação entre o governo e a sociedade civil. Seguem alguns marcos importantes do processo.

O Decreto 8243/2014: ápice e declínio da participação social

O Decreto 8243, de 23 de maio de 2014, criou a Política Nacional

de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) (BRASIL, 2014a). Ele representou o ápice da tentativa de se institucionalizar a participação social no Brasil - processo que remonta pelo menos à promulgação da Constituição Federal de 1988, quando a participação foi estabelecida textualmente como fundamento de diversos setores de políticas públicas (ROMÃO, 2015). A PNPS e o SNPS foram estruturados entre 2012 e de 2013, paralelamente reuniões com representantes dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, no sentido de tornar operativa nos entes federativos a visão de que a participação social, sob o lema da "participação como método de governo" é um caminho para a democratização das decisões sobre políticas públicas. Este esforço governamental se configurou no Decreto, que conceituou modalidades de participação institucional (conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consultas públicas e ambiente virtual de participação social) e indicou que, "na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública serão considerados os objetivos e as diretrizes da PNPS" (BRASIL, 2014a, art. 1, parágrafo único). Tais objetivos e diretrizes tinham como propósito essencial "estabelecer a participação social como método de governo", elemento estabelecido nas experiências de governos municipais petistas nas décadas de 1990, no que era conhecido como o "modo petista de governar" (BITTAR, 1992), em conjunto com a ideia de "inversão de prioridades".

Bezerra (2020) indica que o projeto da PNPS e do SNPS foi sendo elaborado desde o final do segundo mandato do presidente Lula. Ele pretendia criar uma espécie de Consolidação das Leis Sociais, uma marca de gestão, articulando os programas sociais como o Bolsa Família às iniciativas de participação social do governo, que ficou marcado pela expansão dos conselhos e conferências. Já havia, no entanto uma avaliação - que se aprofundou no governo Dilma Rousseff - de que uma ação no sentido de institucionalizar a participação, criando uma política nacional, poderia ter dificuldades de aprovação no Congresso e frear processos participativos que permaneciam ocorrendo.

De fato, o decreto presidencial n. 8.243 (BRASIL, 2014a) foi severamente criticado por setores conservadores da mídia e em quase todo o Congresso Nacional, como "conselhos bolivarianos" ou seja, como uma espécie de estratégia final do petismo no aparelhamento da administração

pública federal por movimentos sociais simpáticos ao governo. Todos os partidos políticos, à exceção do PT e do PCdoB se colocaram críticos à PNPS e à forma (decreto presidencial) pela qual foi criada. Este posicionamento deve ser localizado no contexto da disputa eleitoral de outubro de 2014. Seu centro estava na acusação de uma suposta usurpação das funções do Congresso Nacional como órgão deliberativo sobre as ações governamentais e de fiscalização do Executivo, argumento já utilizado anteriormente contra as experiências de Orçamento Participativo.

O segundo governo Dilma Rousseff e o interregno Michel Temer

No segundo governo Dilma Rousseff, entre a pressão política das oposições e o recrudescimento do conservadorismo político no país no período anterior ao impeachment, os conselhos nacionais alternaram, por um lado, momentos de instabilidade por conta das alterações na administração pública federal e, por outro lado, mobilizaram-se em repúdio ao processo de impedimento da presidenta. A Medida Provisória 696/2015 (depois Lei 13.266/2016) (BRASIL, 2016a) reconfigurou a estrutura da presidência e dos ministérios. Oito dos 39 ministérios de então foram extintos. Houve a fusão das pastas das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos, e também da Secretaria Nacional da Juventude: "a fusão de pastas provocou uma alteração na vinculação de vários órgãos colegiados, cujas estruturas migraram juntamente às atribuições de cada política pública" (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2018).

Quando assume a presidência interinamente, Michel Temer promove outra alteração substantiva na estrutura do governo federal com a edição da Medida Provisória 726/2016 (depois Lei 13.341/2016) (BRASIL, 2016b). Por ela, foram reduzidos de 32 para 23 o número de ministérios, com a extinção da Secretaria de Portos, de Comunicação Social e os ministérios da Cultura, das Comunicações, do Desenvolvimento Agrário e das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos. Ou seja, setores importantes sofrem rearranjo e desconfiguração e novamente os conselhos nacionais vinculados a estes setores são vinculados a outros ministérios ou a fusões de ministérios.

Quanto ao posicionamento político sobre o impeachment, diversos conselhos se posicionaram publicamente, manifestando sua contrariedade com relação ao processo, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), a Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Cnapo), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (Condraf), o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) e o Conselho Nacional de Educação (CNE) (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2018).

O trabalho de Avelino, Alencar e Costa (2018) chama atenção ao fato de que, as mudanças político-administrativas acima descritas, afetaram diretamente o funcionamento dos conselhos, com redução orçamentária, contingenciamento de recursos, deslocamento e redução das equipes de apoio aos colegiados, redução do apoio logístico ao deslocamento de conselheiros em missões pelo país e, ademais, comprometimento das rotinas administrativas que visam assegurar os critérios de transparência e publicidade própria dos atributos constitucionais da administração pública.

Jair Bolsonaro e o Decreto 9759/2019: a extinção de órgãos colegiados não previstos em lei federal

A ameaça autoritária à atuação da sociedade civil nos assuntos públicos foi uma das linhas fortes de Jair Bolsonaro na campanha presidencial de 2018. E já em seu primeiro dia de mandato, dois conselhos bastante simbólicos do período petista na presidência da República deixam de ter previsão legal, por força a Medida Provisória 870/2019 (depois, Lei 13.844/2019) (BRASIL, 2019a): o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselhão, espaço de diálogo da presidência com setores empresariais, sindicais e sociedade civil. Mas foi em 11 de abril de 2019, pelo Decreto 9759/2019, que Jair Bolsonaro promoveu o mais amplo ataque à participação social no país, com a extinção dos órgãos colegiados (conselhos, comitês e outros mecanismos) que não fossem previstos em lei federal (BRASIL, 2019b). O decreto estabelecia que a criação, recriação,

extinção ou modificação de colegiados deveriam respeitar uma série de requisitos (previsão de reuniões por videoconferência; estimativa de gastos com diárias e passagens; resumo de reuniões de colegiado antecessor entre 2018 e 2019, com as medidas decorrentes das reuniões; justificativa da necessidade, conveniência, oportunidade e racionalidade de o colegiado possuir número superior a sete membros, entre outros). No artigo 10, o decreto revogou o Decreto 8243/2014 (BRASIL, 2019b).

O Decreto 9759 provocou uma enorme insegurança jurídica, em um primeiro momento, uma vez que boa parte dos conselhos estabelecem decisões que afetam o próprio funcionamento de setores inteiros de políticas públicas. No entanto, conforme pesquisa realizada por Bezerra, Rodrigues e Romão (2021, p. 8), que apresenta um balanço dos impactos do decreto, "praticamente nenhum conselho foi formalmente extinto, parte tornou-se inativa, à espera de uma redefinição de sua composição" mas, de fato, "a maioria sofreu grandes alterações no seu funcionamento e composição, a ponto de haver uma descaracterização das funções, que impossibilita uma real incidência da sociedade civil sobre a política pública" (p. 8).

As reações contra o decreto vieram de organizações da sociedade civil, de partidos políticos oposicionistas e dos próprios conselhos. O Conselho Nacional de Direitos Humanos teve uma atuação protagonista, ao elaborar um dossiê (CNDH, 2019) sobre os impactos do decreto e também ao agir de maneira a preservar o funcionamento de conselhos menos institucionalizados.

Cabe aqui um registro importante: o Decreto 9759 não incidiu sobre conselhos criados por lei.[23] Assim, conselhos nacionais como o de Saúde (BRASIL, 1990a), Assistência Social (BRASIL, 1993) e, sobretudo, o CNDH - criado por João Goulart quinze dias antes do golpe de 1964 e que foi reformulado pela Lei 12.986/2014 (BRASIL, 2014b) - mesmo submetidos a pressões, mudanças na representação governamental e diminuição de orçamento e equipes de apoio, puderam apoiar conselheiros e conselheiras destituídas e atuar como canal de denúncia contra os ataques e os novos decretos que recriaram conselhos, que diminuíram representação

23 - O Decreto 9759/2019 (BRASIL, 2019b) não poderia incidir sobre conselhos criados por lei, pois é uma legislação de menor força. No entanto, mesmo alguns dos conselhos criados por lei são regulamentados por decreto em sua composição e funcionamento, como o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI). Nestes casos, invariavelmente, o decreto também gerou impactos significativos.

da sociedade civil e alteraram princípios originais dos conselhos extintos. Isso levanta uma questão acerca do dilema sobre a criação de conselhos por lei, isto é, por vontade do Legislativo, e sobre o quanto as leis devem abranger o funcionamento dos conselhos. Se por um lado é importante que momentos políticos favoráveis à participação social devam ser aproveitados para a aprovação de conselhos mais democráticos e inclusivos, por outro lado, momentos políticos desfavoráveis podem ensejar estruturas pouco representativas ou muito propensas a serem espaços de domínio dos governos.

As ações em defesa dos conselhos e contra o Decreto 9759 chegaram ao Supremo Tribunal Federal (STF). Já em 22 de abril daquele ano, o Partido dos Trabalhadores entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121 junto ao STF com vistas à derrubada do Decreto. O STF deferiu parcialmente a medida cautelar, afastando a possibilidade de que o chefe do Executivo possa extinguir colegiado cuja existência encontre menção em lei, o que era previsto no parágrafo único de seu Art. 1º, fortalecendo a tese da amplitude maior das leis sobre o decreto. Com esta derrota e diante de inúmeros questionamentos, o governo foi obrigado a editar outro decreto, o nº 9812/2019, que alterou alguns pontos frágeis do decreto anterior.

Além disso, outros decretos foram sendo editados de modo a estabelecer alterações pontuais em conselhos específicos. Bezerra, Rodrigues e Romão (2021, p. 11) mostram que, deste modo,

> diferentemente do inicialmente pretendido pelo governo, não houve uma solução uniforme, tampouco uma extinção maciça de conselhos e comissões. As alterações acabaram por ocorrer caso a caso e de forma gradual, seja por meio da edição de decretos específicos que redefinem o funcionamento de um dado colegiado, quanto também eventualmente por meio de regulamentações infralegais, isto é, alterações no regimento interno e normas administrativas.

É possível dizer que houve redução ou exclusão da sociedade civil em pelo menos 10 conselhos relacionados aos Direitos Humanos (Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua - Ciamp-Rua; Comitê Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas - Conatrap; Conselho Nacional da Criança e Adolescente - Conanda; Conselho Nacional de Combate à

Discriminação - CNCD/LGBT; Conselho Nacional de Imigração - CNIg; Conselho Nacional de Juventude - Conjuve; Conselho Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo - Conatrae; Conselho Nacional de Meio Ambiente - Conama; Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas - Conad; e Conselho Nacional dos Direitos do Idoso - CNDI). Houve a extinção ou estão inativos: Conselho Nacional de Segurança Alimentar - Consea; Conselho Nacional de Política Indigenista - CNPI; e Conselho Nacional de Respeito à Diversidade Religiosa - CNRDR. E, ainda, foram interrompidos mandatos de representantes da sociedade civil nos seguintes órgãos: Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT).

No caso do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CNPD), o Decreto 9926/2019 (BRASIL, 2019c) excluiu toda a representação da sociedade civil. Só restaram membros do governo e um representante dos conselhos estaduais do setor. Outro caso dramático é o Conselho Nacional de Combate a Discriminação e e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD/LGBT), que manteve apenas a primeira sigla e teve o termo LGBT excluído do seu nome e das suas atribuições, que passaram a se referir genericamente a "combate a discriminação". Além desse apagamento de todo um segmento da população, houve uma drástica redução de quinze membros da sociedade civil, para apenas três. Embora as entidades indicadas para essas vagas remanescentes ainda sejam ligadas a organizações que atuam no tema da diversidade sexual, há uma significativa perda de poder, legitimidade e representatividade política.

Com essa nova estratégia, que envolve um trabalho minucioso não apenas de novos decretos, mas de alterações infralegais, entre portarias, resoluções e regimentos, Bolsonaro conseguiu afetar o funcionamento até mesmo de conselhos criados há décadas. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), regulado originalmente pelo Decreto 99.274/1990 (BRASIL, 1990b) teve poucas modificações em sua composição ao longo de quase 30 anos de existência. Mas, com o Decreto 9806/2019, viu sua composição reduzida de 96 para 23 representantes, sendo que destes apenas quatro representam a sociedade civil e são definidas por sorteio (BRASIL, 2019d). Trata-se não apenas de redução da representação da sociedade civil, mas também de uma forte retração da própria capacidade

do Estado em produzir ações e viabilizar processos deliberativos internos, algo absolutamente coerente com a conduta do próprio ministro do Meio Ambiente.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), criado pela Lei 8.242/1991 (BRASIL, 1991), é outro caso de conselho com larga trajetória de atuação que foi afetado. O CONANDA é uma peça chave do sistema de proteção instituído pelo ECA, responsável por sua articulação e financiamento por meio da gestão de um Fundo Nacional. Porém, sua composição estava prevista somente em Decreto, o que levou o governo a reduzir a composição de 28 para 18 membros, dentre outras limitações ao seu funcionamento, que o descaracterizam.

Essa situação também foi levada ao Supremo Tribunal Federal mais uma vez, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (APDF) 622. Nela a Corte proferiu sentença no sentido de reconhecer que a destituição de conselheiros e a redução de membros da forma de forma não motivada ferem os princípios constitucionais da igualdade e da participação popular direta, restabelecendo o mandato dos antigos conselheiros até o seu termo final e outras garantias de autonomia da representação da sociedade civil.

Embora enfraquecidos, os conselhos permanecem sendo lócus de resistência da sociedade civil em defesa do direito à participação. Seguem sendo espaços de articulação e de disputa pelos rumos das políticas públicas no país, mesmo em situação política tão adversa. Mas a resistência e resiliência dos conselhos variam nas áreas de políticas públicas. Vejamos dois exemplos.

Legados e resiliência da participação: os exemplos das áreas da Saúde e Direitos das Mulheres

Para McAdam e Tarrow (2011, p. 30), as dinâmicas eleitorais e seus resultados condicionam e afetam diretamente a relação entre movimentos sociais e instituições políticas por razões tanto substantivas quanto psicológicas:

> substantivas porque aqueles com quem o partido no poder tem dívidas eleitorais podem esperar ter mais acesso

> institucional e receptividade do que os grupos da oposição, o que incentiva a mobilização; e psicológicas, porque estar à margem da política tende a desmoralizar e, eventualmente, levar à desmobilização.

Em análise mais recente sobre diferentes formas de interação entre movimentos sociais e partidos políticos ao longo da história norte-americana, Tarrow (2021) reafirma a tendência à desmobilização, após tentativas fracassadas de acesso ao poder ou mesmo diante de resultados eleitorais negativos para os movimentos. Em casos de sucesso, em termos de se juntarem a coalizões eleitorais ou mesmo por meio da influência em campanhas, é preciso estar também aberto à formação de contramovimentos, que podem ter uma sequência reativa às propostas e programas vencedores.

Conforme discutido nas seções anteriores, o acesso institucional dos movimentos sociais e da sociedade civil à coalizão governamental liderada pelo Partido dos Trabalhadores no nível federal foi inegável, tanto em termos de ocupação de cargos burocráticos, espaços de negociação e mesas de diálogo junto ao governo e ampliação de instituições participativas (BEZERRA, 2022). Assim como, é visível o movimento reativo de direita que saiu vitorioso com Jair Bolsonaro. Porém, é importante compreender como a mudança governamental reposiciona a luta dos movimentos e a interação com o sistema político e partidos, não necessariamente gerando uma sequência de desmobilização após vitória do contramovimento – neste caso movimentos identificados com o bolsonarismo. Vale destacar que Tarrow (2021), e antes junto com McAdam e Tarrow (2011), se atém a dinâmicas de interação entre movimentos e partidos mais pontuais ou cíclicas, moldadas em torno do processo eleitoral. O caso brasileiro vem mostrando a importância de olhar para a maneira como a sociedade civil e movimentos não apenas interage no ciclo eleitoral, mas continuamente, chegando até a se "encaixar" no interior do Estado e a cavar espaços nas instituições (LAVALLE *et al*., 2018), interagindo com diversos partidos políticos e coalizões governamentais. Embora desde o impeachment de 2016, as eleições de 2018 e a pandemia de COVID-19, seja possível ver momentos de desmobilização, pelo menos do ponto de vista das dinâmicas contenciosas de protestos e ocupações, não é possível dizer que ela é completa, especialmente se olharmos para dentro das instituições de participação. Neste sentido, vale adicionar à discussão da mudança de

regime, o olhar para os legados construídos nestes espaços e a maneira em que eles podem nos ajudar a compreender o que terá mais chances de perdurar no tempo.

Assim, trazemos como exemplo dois casos paradigmáticos e distintos para esta compreensão, os Conselhos Nacionais de Saúde (CNS) e dos Direitos da Mulher (CNDM). Apesar dos ataques mais recentes à participação, descritos inicialmente, é possível ver que as IPs contam com diferentes graus ou capacidade de resiliência institucional. Por resiliência institucional entende-se o esforço e ação intencional dos atores para manterem as instituições participativas (IPs) como lócus de atuação, influência e deliberação da sociedade civil sobre os rumos da política. Além de preservar, os atores precisam defender explicitamente a instituição, por meio da adaptação e ação criativa – improvisação e criação de novas regras e dinâmicas (ALMEIDA, 2020, p. 1).

Almeida (2020) discute alguns fatores que ajudam a explicar a resiliência do CNS e ocaso do CNDM do ponto de vista institucional, a saber, o desenho institucional, as comunidades de políticas, o setor de política e a interação entre sociedade e atores políticos em diferentes coalizões governantes. Além disso, vale considerar também a dimensão da disputa do projeto político democrático-participativo com outros projetos políticos, por exemplo, liberal, neodesenvolvimentista e conservador-autoritário, nas diferentes áreas (ABERS; ALMEIDA, 2019; DAGNINO, 2004).

Em síntese, no caso da saúde, a disputa política ao longo dos anos se deu, especialmente, com o projeto liberal na consolidação de um sistema de saúde misto, público e privado, cuja lógica privatizante é a principal adversária do Sistema Único de Saúde (SUS) (MENICUCCI, 2007). É possível ver ao longo dos anos essa disputa no interior do CNS, na medida em que a influência dos movimentos nas questões macro da saúde vai sendo minimizada, pelos limites do financiamento, crescente presença do setor privado na área e deslocamento da deliberação sobre a natureza da política e o próprio financiamento para as Comissões Intergestoras, formadas apenas por atores governamentais (CORTES, 2009). Por outro lado, o CNS reúne fatores relevantes para compreender sua resiliência institucional nos tempos atuais. A primeira delas, é o longo histórico, especificamente desde o período militar, de interação dos atores sociais ligados ao movimento popular e movimento sanitarista com o Estado, que permitiu arquitetar sua inserção na construção e no processo decisório da

política (DOWBOR, 2012; FALLETI, 2010).

O movimento de saúde se tornou, portanto, menos dependente das oscilações nas coalizações governamentais e círculos eleitorais. Vale destacar que esta relação vai além do Executivo, englobando conexões com partidos políticos e o legislativo. Segundo, e conectado ao ponto anterior, essa comunidade de política vem constantemente elegendo o espaço do conselho como lugar central e prioritário de ação. Apesar de mudanças em quem faz parte desta comunidade ao longo dos anos e própria reelaboração na composição do CNS, como discutido na sequência, os atores sociais se fortaleceram ao longo dos anos e disputam a política no seu interior. Terceiro, deve-se considerar seu lugar em um subsistema de política consolidado, com forte coordenação federativa do Ministério da Saúde (MS) e capilaridade territorial, tanto em termos de equipamentos e pessoal quanto de instituições participativas, funcionários públicos em sua maioria concursados e com um dos maiores orçamentos da União, apesar de crescente desfinanciamento. Quarto, no que se refere ao desenho institucional, houve um aumento gradativo nos últimos anos do número de membros, de 24 para 48; instituição de processo eleitoral para presidência (2006); diversificação na composição dos usuários, incluindo segmentos na defesa de raça, etnia, gênero, orientação sexual, patologias e deficiências; caráter deliberativo, sobrerrepresentação da sociedade civil – 25% trabalhadores e 50% usuários – e controle do Fundo Nacional de Saúde. Essas características tornam o conselho mais próximo do núcleo decisório da política pública e fortalece seu papel na disputa do discurso político sobre direitos na área. Sendo assim, não obstante os constantes conflitos políticos e até perda de espaço para o setor privado e agora para o projeto político autoritário contrário a participação destes ativistas, o CNS vem demonstrando capacidade de preservar o espaço e ao mesmo inovar em algumas práticas.

Exemplos desta preservação são a intensificação de um posicionamento público a respeito da crise política e, mais recentemente, da própria crise sanitária, seja por meio do aumento de publicação de moções de repúdio, de minutas de recomendação ao congresso e executivo contra projetos em pauta e de resoluções (Almeida 2020). Além disso, destaca-se as publicações em suas plataformas de redes sociais e adoção de práticas chamadas contenciosas a partir do conselho como protestos e marchas em defesa do SUS (ALMEIDA; VIEIRA; KASHIWAKURA, 2020). Perce-

be-se ainda maior movimentação e articulação com o poder Legislativo, por meio de contato direto com parlamentares, participação em audiências públicas e discussão de projetos legislativos, além da advocacy junto ao poder Judiciário, por meio de ações de inconstitucionalidade e aproximação de órgãos da justiça como Ministério Público. Apesar de menor capacidade de deliberar sobre políticas e mesmo influenciar as decisões governamentais, onde o claro exemplo é a completa ausência de diálogo do MS com o conselho na gestão da pandemia de COVID-19, certamente não se pode dizer que há desmobilização neste caso e tampouco desinstitucionalização do espaço participativo.

O segundo exemplo, o CNDM, foi considerado por Abers e Almeida (2019), uma IP de médio poder, pois durante os governos petistas tinha alguma influência no processo decisório da política, por exemplo, avanços importantes em termos de projetos e políticas voltadas para gênero nos estados, municípios e nível federal, e sobre temas relevantes como violência e trabalho doméstico (SANCHEZ, 2021). Porém, o CNDM é mais suscetível ao desmonte, se considerarmos os fatores que ajudam a compreender a capacidade de resiliência, e mesmo à disputa de projetos políticos. Apesar de praticamente monopolizado por movimentos defensores do projeto participativo-democrático, o CNDM e a política da mulher foram os mais ameaçados pelo projeto conservador-autoritário, especialmente com o ataque crescente contra os direitos reprodutivos e contra a própria ideia de direitos de gênero. Além disso, é o projeto conservador-autoritário que ajuda eleger o novo presidente Jair Bolsonaro gerando um grande obstáculo à atuação do movimento. Mas para além do projeto político, para compreender a rapidez do desmonte, seguindo a sequência analisada para o CNS, em termos de interação com atores políticos, o movimento feminista – entendido em seu sentido plural – os vários feminismos e organizações – vem interagindo com o sistema político desde os anos 1980, e a própria criação do conselho deriva destas articulações. Contudo, a participação nesta área esteve muito mais suscetível às alterações nas coalizões governamentais, por sua aliança mais centrada nos partidos de centro-esquerda e esquerda na redemocratização e baixa inserção institucional na máquina estatal (ZAREMBERG; ALMEIDA, 2021).

Apesar de criado em 1985, o Conselho rapidamente perde autonomia e capacidade financeira, a partir da eleição de Fernando Collor, e somente com a criação da SPM, em 2003, o movimento começa a insti-

tucionalizar um campo de política pública no interior do Estado nacional. No que tange às comunidades de políticas, com o enfraquecimento do conselho na década de 1990, as feministas optam por sair do conselho e fortalecer sua agenda e o movimento a partir de formação de ONGs, participação em órgãos governamentais e desenvolvimento de redes, comunidades e identidades centradas no movimento. Assim, retornam ao CNDM apenas com o governo do PT e, durante o *impeachment*, algumas organizações importantes novamente renunciam a seus assentos.

Vale destacar que essa "opção" pela renúncia se dá de maneira informada a partir da análise do próprio potencial e capacidade do conselho influenciar na política. Sendo assim, em termos do setor de política, embora o conselho e a própria SPM tenham tido um papel central de colocar na agenda política de diferentes áreas governamentais o problema dos direitos para mulheres e tematizar suas pautas junto à sociedade, organizações civis e movimentos, tinham limitações do ponto de vista da autonomia política, orçamentária e administrativa. Pode-se destacar o caráter transversal de políticas de gênero, que fazia com que parte de sua atuação fosse direcionada a parcerias com outros ministérios e áreas de políticas, algumas das quais eram menos permeáveis que outras ao tema. A própria Secretaria, com status de ministério, tinha limites em termos de recursos e pessoal – especialmente cargos comissionados e dependentes de indicações pautadas nas alianças com os partidos da base do governo e não necessariamente com o movimento. Em geral, a atuação do conselho e SPM se deu mais no estabelecimento de parcerias e convênios com entes federativos e organizações civis. Além disso, do ponto de vista da estrutura participativa no setor de política, foi possível perceber uma difusão de organismos de mulheres nos estados (795 nos 26 estados) e presença de conselhos de direitos de mulheres (15% das municipalidades), mas ainda com número reduzido comparado a outras áreas (ROMÃO; LAVALLE; ZAREMBERG, 2017). Além da existência de conferências, que foram importantes fontes de debate, planejamento e conflito entre as várias versões do feminismo, afirmando paradigmas que não encontravam espaço no Conselho. Outro fator relevante é o desenho institucional. O CNDM passou por uma reforma organizativa que gerou aumento considerável no número de representantes da sociedade civil – que ocupa 60% dos assentos, os quais são escolhidos a partir de processo eleitoral e chamamento público. Ademais, incluiu no Conselho redes e ONGs feministas

com base popular, algumas das quais estavam no CNDM no momento de sua fundação.

Mas, ao contrário do CNS, não controla fundo específico, a presidente da SPM[24] era sua presidenta, era dependente dos recursos e da própria definição de pauta do ministério e possuía caráter consultivo. Neste cenário, Almeida (2020) defende que não seria o caso de resiliência institucional, embora o conselho ainda exista formalmente em configuração muito distinta . Além disso, organizações centrais para o movimento não mais participam deste espaço. Porém, pesquisa de Santos (2021) mostra que mesmo após a mudança governamental e saída das principais organizações feministas, redução no número de reuniões e dificuldade de pautar a política, o conselho continua como espaço de disputa de organizações da área, haja vista seu processo eleitoral. Por fim, vale considerar que não há desmobilização social, pois o movimento tem atuado fortemente no fortalecimento de suas bases sociais, participação em protestos e outros repertórios, inclusive o eleitoral.

É preciso ampliar as pesquisas sobre esses espaços e também sobre outras IPs para analisar os processos distintos de resiliência ou desinstitucionalização, ao mesmo tempo que a crise política parece gerar processos concomitantes de desmobilização e mobilização. Este capítulo pretende contribuir com essa agenda de pesquisa.

REFERÊNCIAS

ABERS, R.; ALMEIDA, D. R. Participação No Século XXI : O Embate Entre Projetos Políticos Nas Instituições Participativas Federais. In: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (ed.). **As políticas da política**: Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: UNESP, 2019.

24 - A SPM hoje integra o Ministério da Mulher da Família e dos Direitos Humanos, cuja ministra é uma pastora evangélica.

ALMEIDA, D. R. Resiliência Institucional: Para Onde Vai a Participação Nos Conselhos Nacionais de Saúde e Dos Direitos Da Mulher? **Caderno CRH**, Salvador, v. 33, p. 1–24, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ccrh/a/NbMdN6FFVkzcsWWVhqfJGtr/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 12 dez. 2021.

ALMEIDA, D. R.; VIEIRA, A. K. R.; KASHIWAKURA, G. T. Instituições participativas e repertórios de interação: Os conselhos nacionais de saúde e assistência social no contexto de impeachment. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 1, p. 140-70, jan. 2020. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5465. Acesso em: 22 dez. 2021.

AVELINO, D.; ALENCAR, J.; COSTA, P. Colegiados Nacionais: Equipes técnicas e atividades rotineiras em tempos de mudanças político-administrativas. **RCIPA**, n. 14, p. 15-22, jan./jun. 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8545. Acesso em: 27 dez. 2021.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública**, v. 14, p. 43-64, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/?lang=pt. Acesso em: 11 out. 2021.

BEZERRA, C. P. **Why Do Political Parties Promote Participatory Governance?** The Brazilian Workers' Party Case. Critical Policy Studies Published, v. 16, n. 2, p. 1-23, 2022. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/19460171.2022.2027256. Acesso em: 20 dez. 2021.

BEZERRA, C. P. **Ideologia e governabilidade**: As políticas participativas nos governos do PT. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Politica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05112020-200447/en.php. Acesso em: 12 dez. 2021.

BEZERRA, C.; RODRIGUES, M.; ROMÃO, W. **Instituições participativas no governo Bolsonaro**: Impactos do Decreto 9759/2019 sobre os Conselhos de Direitos Humanos, 2021. (Texto elaborado para compor livro da Área Temática de Participação Política da ABCP - 2a versão).

BITTAR, J. (org.). **O modo petista de governar**. São Paulo: Camargo Soares Ltda, 1992.

BRASIL. **Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990**. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8242.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.986, de 2 de junho de 2014**. Transforma o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; revoga as Leis nºs 4.319, de 16 de março de 1964, e 5.763, de 15 de dezembro de 1971; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12986.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014**. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.266, de 5 de abril de 2016**. Extingue e transforma cargos públicos; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13266.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.341, de 29 de setembro de 2016**. Altera as Leis n º 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13341.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.844, de 18 de junho de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457[...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13844.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.926, de 19 de julho de 2019**. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Brasília, DF: Presidência da República, 2019c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9926.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 9.806, de 28 de maio de 2019**. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. Brasília, DF: Presidência da República, 2019d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

CNDH. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Relatório Colegiados e Participação Social**: Impactos do Decreto nº 9.759/2019. Brasília, DF: CNDH, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselho-nacional-de-direitos-humanos-cndh/Relatrio_ColegiadoseParticipaoSocial_ImpactosdoDecreton9759_2019_05092019.pdf. Acesso em: 11 dez. 2021.

CORTES, S. V. (ed.). **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2009.

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. *In*: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: Estratégias de avaliação. Brasília, DF: IPEA, 2011.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: Os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-64, 2004. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1983. Acesso em: 16 dez. 2021.

DOWBOR, M. A Arte da institucionalização: Estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006). 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-06032013-111003/publico/2012_MonikaDowbor_VCorr.pdf. Acesso em: 22 dez. 2021.

FALLETI, T. Infiltrating the State: The Evolution of Health Care Reforms in Brazil, 1964-1988. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (ed.). **Explaining institutional change**: Ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: Participación, controles sociales y representación. *In*: ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. (org.). **La innovación democrática en América Latina**: Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. Ciudad del México, DF: Ciesa, 2010.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. O que fazem os conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/s3FgjNNsZ4kT8q4nvLVj8Bz/abstract/?lang=pt. Acesso em: 12 jun. 2021.

LAVALLE, A. *et al.* (org.). **Movimentos sociais e institucionalização**: Políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018.

LOPEZ, F.; PIRES, R. R. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: Características e evolução nas últimas duas décadas. In: BRASIL. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2010. v. 3.

LÜCHMANN, L. Interfaces socioestatais: Da participação à burocracia estatal. *In*: CONGRESO URUGUAYO DE SOCIOLOGÍA, 4.,2019, Montevideo. **Anais** […]. Montevideo, 2019.

LÜCHMANN, L.; MARTELLI, C. G.; TABORDA, L. Desafios do Orçamento Participativo: Um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais). **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 26, n. 50, p. 213-251, 2021. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/14726. Acesso em: 12 jan. 2022.

MCADAM, D.; TARROW, S. Movimentos sociais e eleições: Por uma compreensão mais ampla do contexto político da contestação. **Sociologias**, v. 28, n. 13, p. 18-51, dez. 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/soc/a/ML4KZq5k3TybkKdSdsWSSHD/abstract/?lang=pt. Acesso em: 12 dez. 2021.

MENICUCCI, T. P**úblico e privado na política de assistência à saúde no Brasil**: Atores, Processos e Trajetórias. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

ROMÃO, W.; LAVALLE, A. G.; ZAREMBERG, G. Political Intermediation and Public Policy in Brazil: Councils and Conferences in the Policy Spheres of Health and Women's Right. *In*: ZAREMBERG, G.; AL, E. (ed.). **Intermediation and representation in Latin America**: Actors and roles beyond elections. New York: Palgrave Macmillan, 2017.

ROMÃO, W. Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil. **IDEIAS** - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, v. 6, n. 2, p. 35-58, 2015. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/Ideias/article/view/8649462. Acesso em: 09 dez. 2021.

SANCHEZ, B. R. Feminismo estatal : Uma análise das interações entre os movimentos feministas e o congresso nacional brasileiro. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26112021-203626/en.php. Acesso em: 19 dez. 2021.

SANTOS, C. R. **Práticas e expressões feministas do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher em contexto de regressão democrática.** 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2021. Disponível em: http://www.ppgcp.fafich.ufmg.br/defesas/458M.PDF. Acesso em: 20 dez. 2021.

TARROW, S. **Movements and Parties**: Critical Connections in American Political Development. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

ZAREMBERG, G.; ALMEIDA, D. R. Blocking Anti-Choice Conservatives: Feminist Institutional Networks in Mexico and Brazil (2000–2018). **International Feminist Journal of Politics**, v. 23, n. 4, p. 600-624, ago. 2021. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14616742.2021.1954047. Acesso em: 23 dez. 2021.

A reforma da previdência no governo Bolsonaro: a capitalização como estratégia de solidariedade[25]

Maria Chaves JARDIM
Paulo José de Carvalho MOURA

No Brasil, a previdência social sempre esteve relacionada à construção do Estado-Nação, aos direitos trabalhistas e ao sindicalismo brasileiro (COHN, 1980; JARDIM, 2002; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986) e seu surgimento está relacionado ao assistencialismo, expressa na política das Santas Casas de Misericórdia, das associações de auxílio mútuo e dos montepios (LUCA, 1990), já que uma das primeiras formas de se pensar as incertezas no Brasil se deu por meio do mutualismo (RODRIGUES, 1968).

Durante os primeiros anos do Brasil Colônia, o mutualismo contou com o trabalho das Santas Casas de Misericórdias, que procuravam proteger os órfãos, os doentes e os idosos. Nesse contexto, as Santas Casas atuaram em uma série de problemas que eram ignorados pelo Estado, constituindo-se em uma antecessora da previdência social, porquanto forneciam esmola e asilo aos inválidos, doentes e pobres (JARDIM, 2002).

Sobre essas associações de auxílio mútuo surgidas no Brasil, Luca (1990) afirma que estas se tornaram objeto da ação estatal em 1860. Ainda segundo a autora, São Paulo e Santos constituíram o berço dessas associações, uma vez que a rápida urbanização destas regiões criou problemas sociais, possibilitando a emergência do mutualismo, como forma de preencher a lacuna social que não era ocupada pelo Estado.

Luca (1990) relaciona o urbanismo com o surgimento do mutua-

25 - O texto faz parte de um projeto mais amplo que acompanha debates públicos e desdobramentos das reformas da previdência social desde os anos Cardoso (JARDIM, 2002; JARDIM, 2007; MAGNANI; JARDIM; JARD, 2020). O objetivo desse texto é apresentar os primeiros resultados da pesquisa que trata da reforma da previdência proposta por Michel Temer (2016-2018) e consolidada no governo de Jair Bolsonaro em 2019.

lismo e argumenta que as sociedades de auxílio mútuo prestavam socorro aos trabalhadores afastados do processo produtivo, resultado de jornadas excessivas e péssimas condições de trabalho, que levavam a doenças e invalidez. Segundo a autora, a alta incidência de sociedades de socorro mútuo, as quais ofereciam algum tipo de auxílio para os sócios impossibilitados de trabalhar temporária e/ou definitivamente, reflete a situação de penúria e exploração a que estava submetida a classe trabalhadora (LUCA, 1990).

Dentre as sociedades de auxílio mútuo, merecem destaque os montepios, os quais surgiram formalmente em 1795, quando operavam planos de aposentadoria, de pensão ou pecúlio, aberto a toda a população. A primeira iniciativa do Estado na criação de montepios foi do príncipe regente, D. João, que assinou o decreto autorizando a criação do Plano de Benefício para os Órfãos e Viúvas dos Oficiais da Marinha, surgindo pela primeira vez um montepio de iniciativa estatal no meio militar. Nessa época, já era significativa a presença de montepios privados nesse meio (JARDIM, 2002).

No Brasil, o fim das associações de auxílio mútuo ocorreu com a Lei Eloy Chaves (1923), que criou as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPS) e constitui o primeiro grande marco da previdência social no Brasil (LUCA, 1990). O Decreto nº 4.682 estipulou a criação obrigatória, em cada companhia ferroviária do País, de uma caixa de aposentadorias e pensões para os respectivos empregados das estradas de ferro, cuja Caixa foi ampliada em 1926 para todas as categorias profissionais da Estiva e Marítima (LUCA, 1990; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986).

Os IAPS (Institutos de Aposentadoria e Pensão) foram criados a partir de 1933, como resultado da política de Vargas, que buscava tanto o apoio da classe trabalhadora, como reprimir as reivindicações do movimento operário. Os Institutos tinham um caráter mais abrangente que as CAPs e eram organizados por categorias profissionais e não por empresas, como as CAPS. Sobre este assunto, Cohn (1980) afirma que com a quebra do regime oligárquico e a presença cada vez mais marcante das classes assalariadas urbanas no cenário político e econômico, a previdência social – até então deixada para o setor privado via contratos de seguro empregado-empregador – passa a ser objeto de atenção do Estado (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986).

Nesse contexto, Cohn (1980) afirma que a previdência social sur-

giu com um caráter duplo: como forma de atendimento às reivindicações trabalhistas e como mecanismo de controle por parte do Estado e, inclusive, por parte dos sindicatos.

Durante a ditadura civil-militar, no ano de 1966, os IAPS e as CAPs foram fundidos em uma só instituição (exceto o IPASE): o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986). Na Constituição de 1988, a importância da previdência social foi reforçada quando inserida como parte do Sistema de Seguridade Social, que pressupõe previdência, saúde e assistência social (JARDIM, 2002; JARD DA SILVA, 2021).

No mesmo momento em que ganhava espaço na Constituição de 1988 no Brasil, se intensificaram narrativas públicas ao redor do mundo sobre a falência dos sistemas previdenciários públicos e a ineficiência das instituições do Estado de Bem-Estar Social, que deveriam ser substituídas por modelos capitalizados. Essas narrativas foram reforçadas com a crise econômica dos anos 1980 e sustentaram diversas reformas da previdência social no Brasil (JARDIM, 2002; LEÃO, 2013), na América Latina e no mundo, sendo que, na ocasião, a maioria desses países optaram pelo sistema de capitalização (MARQUES, 1992; SAUVIAT, 2005; SKOCPOL, 1999).

No que se refere ao Brasil, houve sete reformas da previdência social desde a Constituição de 1988. A primeira foi no governo Collor de Mello, em 1990, quando houve a criação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Instituição do Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS) (MARQUES, 1992); em seguida, no governo de Itamar Franco, em 1993, a reforma foi voltada para os trabalhadores do setor público. Na ocasião, a matéria determinou que as pensões e aposentadorias dos servidores públicos fossem custeadas pela União e pelos próprios servidores (JARD DA SILVA, 2021). Em 1998, o presidente Cardoso mudou tanto a aposentadoria do trabalhador do setor público quanto da iniciativa privada, alterando a fixação das idades mínimas para aposentar e inserindo novo tempo de contribuição (JARDIM, 2002).

Nos governos Lula, duas reformas foram promovidas. A primeira, de 2003, estabeleceu que as aposentadorias e pensões de servidores públicos seriam com base na média de todas as remunerações, além de ter taxado os aposentados, que passaram a contribuir com 11% do salário. Na reforma de 2003, foi concedido aos sindicatos e centrais sindicais o

direito de criar e de gerir fundos de pensão, que é um tipo de previdência complementar, e que movimenta, no Brasil, o equivalente à 20% do Produto Interno Bruto (JARDIM, 2007; JARDIM, 2009). Na reforma de 2005, Lula beneficiou os trabalhadores de baixa renda, os quais foram enquadrados em um sistema de cobertura previdenciária com contribuições e carências reduzidas, passando a ter direito a um salário-mínimo. Em 2012, durante o governo Dilma, as aposentadorias por invalidez no serviço público foram alteradas. O cálculo passou a ser realizado com base na média das remunerações do servidor e não com base na sua última remuneração. Em 2015, ainda durante o governo Dilma, a reforma ampliou de 70 para 75 anos a idade estabelecida para aposentadoria compulsória (LEÃO, 2013; JARD DA SILVA, 2021).

Essa breve apresentação tem como objetivo contextualizar que os primeiros modelos previdenciários do Brasil se deram a partir do assistencialismo e em seguida, das iniciativas privadas; e que a partir de 1923 a previdência social foi incorporada paulatinamente pelo Estado, que a despeito de promover diversas reformas na previdência, sempre manteve o princípio redistributivo como pilar da solidariedade intergeracional.

Diante disso, o objetivo do capítulo é contribuir na literatura sobre reforma da previdência social, identificando as principais justificativas que embasaram o projeto de reforma da previdência social apresentado pelo governo de Jair Bolsonaro, em 2019. O objetivo geral é identificar que tipo de solidariedade é oferecida pela proposta do governo. Nossa metodologia foi a coleta de discursos proferidos por três importantes agentes estatais envolvidos na temática (Paulo Guedes, Jair Bolsonaro e Rogério Marinho). O material foi analisado a partir da análise de discurso de Pierre Bourdieu (1989) e os dados foram tratados em diálogo com a literatura que se dedica à previdência social no Brasil.

Os resultados da pesquisa indicam uma forte ênfase discursiva no projeto de capitalização da previdência social, cuja capitalização não foi apresentada como complementar, tal qual nos governos anteriores, mas como modelo obrigatório. Nosso argumento é que todas as justificativas acionadas pelos agentes estatais envolvidos na reforma da previdência de 2019 tiveram como objetivo aprovar a transição de um modelo de previdência baseado na repartição, para um modelo de capitalização, chamada pelo governo de *A Nova Previdência.*

Além dessa introdução e da conclusão, o capitulo é composto de

três sessões: na sessão seguinte, apresentamos uma visão geral da reforma da previdência proposta pela equipe de Jair Bolsonaro; em seguida, apresentamos discursos selecionados e finalmente temos uma sessão dedicada às análises, quando pontuamos os limites e desvantagens da capitalização da previdência social.

De Temer a Bolsonaro: a gestação de uma solidariedade via mercado

A reforma da previdência do governo Bolsonaro foi construída durante a gestão Temer, a partir de uma proposta de reforma iniciada em 2016 com a PEC 287/2016[26]. Após assumir a presidência com o impeachment de Dilma Rousseff, o presidente Temer e sua equipe econômica, liderada pelo ministro da Fazenda, o economista Henrique Meirelles, estabeleceu que a reforma da Previdência seria uma das metas, ao lado reforma da trabalhista. Entretanto, no caso da primeira, o processo foi estagnado devido à instabilidade política causada por denúncias, feitas pelo empresário Joesley Batista, apontando o envolvimento direto de Michel Temer em corrupção. Naquele contexto, as campanhas publicitárias de reforma da previdência do governo embalavam a proposta sob o lema de "Precisamos mudar a previdência para colocar o Brasil nos trilhos". Houve um esforço discursivo do governo Temer em comparar a reforma com momentos históricos os quais, apesar de hipoteticamente ter trazido ganhos à sociedade, no primeiro momento trouxe insegurança, como à adesão ao cinto de segurança, a criação do plano real, a vacinação e a privatização da telefônica.

Com a eleição do governo de Jair Bolsonaro, sob a promessa de aumentar a idade mínima da aposentadoria do serviço público e introduzir o modelo de capitalização, as principais diretrizes do projeto de reforma anterior foram incorporadas e reelaboradas pela equipe econômica liderada pelo ministro da Economia, Paulo Guedes. Nessa equipe, destaque para

26 - Entretanto, durante a campanha eleitoral, então candidato à presidência, Bolsonaro afirmou que a proposta de Temer e Meirelles era "um remendo novo em calça velha" e que dificilmente seria aprovada como se encontrava. Disponível em: https://veja.abril.com.br/politica/faremos-nossa-reforma-da-previdencia-diz-bolsonaro/. Acesso em: 20 mar. 2022.

Rogério Marinho (Secretário de Previdência), Marcelo Guaranys[27](Secretário Executivo), Waldery Rodrigues Júnior[28](Secretário da Fazenda), Adolfo Sachsida[29](Secretário de Política Econômica), e Mansueto Almeida[30](secretário do Tesouro Nacional).

O texto incorporou pontos centrais da reforma proposta pela gestão Temer em 2017, como por exemplo, o aumento da idade mínima para aposentadoria, tanto para homens quanto para mulheres. A reforma aprovada em 13 de novembro de 2019 e que resultou na Emenda Constitucional nº 103 traz um conjunto de alterações, como a mudança do tempo mínimo de contribuição, a criação de uma alíquota unificada de contribuição dos servidores privados e públicos, seguindo o princípio do Imposto de Renda e aumento da idade para aposentadoria para homens e mulheres.

Nossa metodologia foi baseada na coleta de discursos de três agentes estatais, a saber: o presidente Jair Bolsonaro, o ministro da Economia, Paulo Guedes e o secretário especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, Rogério Marinho. Os discursos coletados foram pronunciados em 2019, nos meses que antecederam a aprovação da reforma da previdência e priorizamos discursos pronunciados em eventos oficiais, tais como audiência pública, seminários da reforma da previdência, fórum mundial e entrevistas concedidas pelos agentes sociais.

Esse material foi tratado a partir da análise de discurso de Pierre Bourdieu (1989), para quem a interpretação dos discursos deve levar em conta a trajetória de cada agente e suas disputas para impor uma definição de mundo. O autor defende que semântica e política estão profundamente imbricadas, principalmente, em virtude da disputa constante pela conquista da legitimidade de falar e agir, ou seja, "o que faz o poder das palavras [...] é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras" (BOURDIEU, 1989, p. 15), mas dos capitais detidos pelos agentes sociais.

---

27 - Mestre em Direito Público pela Universidade de Brasília, UnB, Brasília 2002 - 2003 MBA em Direito Econômico e das Empresas Fundação Getúlio Vargas, FGV, Brasília 1995 - 1999 Bacharel em Ciências Econômicas Universidade Brasília, UnB, Brasília.

28 - Economista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), é graduado em engenharia pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (1992) e mestre em economia pela University de Michigan e pela Universidade de Brasília (UnB), além de doutor em Economia pela UnB.

29 - Doutor em economia pela Universidade de Brasília (UnB). Ele fez pós-doutorado com o professor Walter Enders na University of Alabama, lecionou economia na University of Texas-Pan American e foi consultor do Banco Mundial para Angola.

30 - graduado pela Universidade Federal do Ceará e possui Mestrado pela Universidade de São Paulo (USP). Cursou o Doutorado em Políticas Públicas no MIT, Cambridge, no Massachusetts, mas não defendeu a tese. Consultor para o então candidato à presidência Aécio Neves nas Eleições de 2014.

Nessa perspectiva, estaremos atentos a identificar quem fala, o que fala, de onde fala e para quem fala, vinculando os discursos às crenças que esses carregam e as condições sociais de produção do agente que detém determinada "fala autorizada" (legítima). Por esse motivo, apresentamos uma minibiografia dos agentes sociais destacados nessa pesquisa, mesmo que em notas de rodapé, caso da equipe econômica de Paulo Guedes.

O presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, possui formação na área militar na Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), concluída em 1977. Após percurso conturbado, ingressou na reserva em 1988 com o posto de capitão e iniciou sua trajetória política, marcada principalmente por sua atuação como deputado federal de 1991 a 2019, sendo filiado a diversos partidos nesse período. Durante toda sua trajetória, adotou posições estatizantes e pregou a intervenção do Estado, com destaque para a defesa da ditadura militar no Brasil e suas ações econômicas que culminaram no que se convencionou chamar "milagre brasileiro" nos anos 1970. Em 1999, Bolsonaro chegou a defender publicamente o fuzilamento do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) pelas privatizações realizadas durante seu governo. Contudo, a partir de 2016, quando anunciou a intenção de se candidatar a presidente de 2018, passou a defender a necessidade de enxugar a máquina pública e de tornar o Estado-mínimo; a capitalização da previdência entraria nessa narrativa.

Paulo Roberto Nunes Guedes é formado em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), cursou seu mestrado na área pela Faculdade Getúlio Vargas – FGV (1977) e, em seguida, realizou o doutorado na University of Chicago (1978) nos Estados Unidos, sendo essa instituição conhecida na literatura por formar economistas com posicionamentos mais ortodoxos, ou melhor, monetaristas (DUTRA, 2016; JARDIM; MOURA, 2021; LOUREIRO, 1997). Também atuou como docente, em regime de dedicação parcial, na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), na FGV e no Instituto de Matemática Pura e Aplicada (IMPA). Em 1983, foi um dos quatro fundadores do Banco Pactual – atual BTG Pactual e, ao largo de sua trajetória, de vários fundos de investimentos e empresas, bem como do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec) e do *think tank liberal*, Instituto *Millenium*. Na campanha das eleições 2018, foi apresentado como "Posto Ipiranga" de Bolsonaro, como seu guru econômico com propostas de privatizações e reformas "radicais".

Secretário especial de Previdência Social indicado por Paulo Guedes com intuito de ajudar na aprovação da reforma da previdência, Rogério Simonetti Marinho graduou-se em Ciências Econômicas pela Faculdade Unificada para o Ensino das Ciências (UNIPEC), atual Universidade Potiguar (UnP). Trabalhou entre 1987 e 1989 como professor da rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte. Foi secretário de Planejamento da Prefeitura de Natal, vereador e presidente da Câmara Municipal de Natal, e secretário estadual de Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Norte. Foi eleito deputado federal por duas vezes. Em 2017, foi relator da reforma trabalhista na Câmara dos Deputados.

Após uma primeira análise flutuante de todo o material coletado, identificamos os principais temas abordados pelos agentes na defesa da reforma da previdência, que estão expostos, a seguir, em eixos temáticos: crise da previdência, excesso de gasto público e necessidade de reforma fiscal; ineficiência do Estado: a urgência da reforma do Estado; reforma da previdência como crescimento econômico; separação entre previdência social e assistência social; Disputa geracional: a guerra entre jovens e velhos; e finalmente, a preponderância do mercado na previdência: capitalização *versus* repartição.

Crise da previdência, excesso de gasto público e necessidade de reforma fiscal

Junto aos discursos dos agentes analisados, encontramos uma tentativa discursiva em relacionar a reforma da previdência a uma propalada crise da previdência social e ao excesso de gasto público. Segundo a literatura (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986; DUVAL, 2007; GENTIL, 2006; JARDIM, 2007; JARD DA SILVA, 2021) esses argumentos sempre aparecem em debates públicos para justificar a reforma da previdência, independente do partido que está no poder, pois é uma estratégia discursiva que costuma sensibilizar a sociedade (DUVAL, 2007).

Agente social	Discurso
Jair Bolsonaro	O que pesa mais no orçamento público é a questão da previdência pública, essa vai ter maior atenção da nossa parte e no meu entender nós vamos buscar eliminar também privilégios (Entrevista concedida ao SBT em 03/01/2019).

Os discursos vinculados colocam em questionamento a legalidade da Seguridade Social, instituída pela Constituição de 1988 e falam, inclusive, em separar a previdência social da assistência social.[31]

Agente social	Discurso
Paulo Guedes	Nós vamos ter que separar assistência de Previdência. Tudo isso está sendo equacionado, não é por mim, tem gente trabalhando nisso há anos, os melhores especialistas estão trabalhando há anos. Nós não vamos reinventar a roda, o que estamos fazendo é botar tudo isso junto e preparar isso para submissão futura ao Congresso (Posse em 01/01/2019).

A crise da previdência social é acionada também para justificar políticas macroeconômicas de ajuste fiscal de longo prazo.

Agente social	Discurso
Paulo Guedes	A dimensão fiscal foi sempre o calcanhar de Aquiles de todas as nossas tentativas de estabilização. O descontrole sobre a expansão de gastos públicos é o mal maior (Posse em 01/01/2019).
Paulo Guedes	Isso [o dito déficit da previdência] é uma ameaça, é um buraco fiscal que ameaça engolir o Brasil e precisa ser atacado frontalmente. [...] O movimento em direção à nova Previdência é para garantir o pagamento de aposentadorias, benefícios e da assistência social. Se não fizermos nada, não há garantia de que esses pagamentos poderão ser feitos, como vários Estados já estão experimentando (Em Audiência pública na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 3 de abril de 2019).

A justificativa para a reforma da previdência argumenta sobre conter os desequilíbrios das contas públicas. O debate é de natureza fiscal e faz parte de um contexto de vigência de uma política econômica fiscal e monetária de caráter contracionista, ou seja, monetarista, onde a lógica financeira ganha centralidade.

Agente social	Discurso
Rogério Marinho	Precisamos recuperar as finanças públicas do Brasil. O país investe hoje 64% em Previdência e Assistência. O ajuste fiscal proporcionado pela reforma da Previdência será a última janela de oportunidade que teremos (Em Seminário sobre a Nova Economia Liberal, na Fundação Getúlio Vargas (FGV), no Rio de Janeiro (RJ) em 15/03/2019)

Esses discursos acima não nos surpreendem, porque a literatura (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986; JARDIM, 2002; GENTIL, 2006; LORDON, 2000; THÉRET, 1999; SAUVIAT, 2006; JARD DA SILVA, 2021) tem apontado que a narrativa sobre a crise e a falência da previdência

31 - Para o argumento de que a previdência social possui superávit e não está em crise, ver a conhecida tese de doutoramento de Gentil (2006).

social tem aparecido como justificativa para reformas ao redor do mundo, em diálogo com as propostas do Banco Mundial (JARD DA SILVA, 2021). O argumento da existência de um *déficit* e até mesmo da falência do sistema público de previdência faz parte da construção discursiva que defende a transição para um sistema de capitalização.

Contudo, é importante destacar que na reforma de 2019, a narrativa da crise financeira da previdência ganhou mais potencial do que o previsto nas campanhas governamentais anteriores, pois foi alimentada pelo decréscimo sobre a folha de pagamento decorrente do crescimento do trabalho informal e do desemprego que reduziu a contribuição social para a seguridade social; da flexibilização das leis do trabalho e do discurso dos empresários sobre os excessos de direitos dos trabalhadores que elevam os custos e suas reivindicações pela flexibilização nos direitos trabalhistas, que teria sido concretizada com a "Carteira Verde e Amarela" do governo Bolsonaro. Os argumentos dos agentes estatais defendem maior flexibilização dos direitos trabalhistas, como tem apontado Lima (2021) em seus estudos sobre emprego e mercado de trabalho.

Nesse primeiro eixo temático, notamos que o debate teve como fio condutor uma lógica estritamente contábil, que se resume a busca do equilíbrio entre receitas e despesas da previdência, sem considerar as contribuições que servem para financiar a Previdência Social e os empregos regionais que a previdência social gera (CAETANO, 2008). As justificativas produzidas sobre a crise da previdência estão embasadas em um discurso econômico, sustentado na ideia de ajuste fiscal de longo prazo e ignorando o papel de inclusão social da previdência.

Ineficiência do Estado: a urgência da reforma do Estado

A crítica aos modelos de financiamentos que colocam o Estado como interventor, foi uma constante no material coletado.

Agente social	Discurso
	Essa economia de comando central sem eficiência do Estado como condutor do crescimento produziu essa expansão de gastos públicos como porcentagem do PIB, corrompendo a política e estagnando a economia. São 2 filhos bastardos do mesmo fenômeno (Posse em 01/01/2019).

Agente social	Discurso
Paulo Guedes	O Brasil foi corrompido pelo excesso de gastos e o Brasil parou de crescer pelo excesso de gastos. A reforma do Estado é, portanto, a chave para correção desse fenômeno. E essa reforma do Estado, na verdade, tem várias dimensões. É o primeiro é ataque ao problema fiscal (Posse em 01/01/2019).

Os agentes estatais estudados pontuaram a necessidade de reforma do Estado e de reduzir seu papel na economia, pois o mesmo se torna ineficiente com o excesso de gasto.

Agente social	Discurso
Jair Bolsonaro	Nós pretendemos diminuir o tamanho do Estado, realizar reformas como, por exemplo, da Previdência e tributária, queremos tirar o peso do Estado em cima de quem produz, de quem empreende (Entrevista coletiva após abertura da Sessão Plenária do Fórum Econômico Mundial 2019 - Davos/Suíça, - 22/01/2019).

O senso comum vigente nos discursos coletados é a necessidade de ultrapassar o modelo econômico proporcionado pela intervenção do Estado (desenvolvimentismo ou neodesenvolvimentismo), para aquele que busca combater a inflação, ajuste nas contas públicas e na defesa da ampla soberania dos mercados e dos interesses individuais sobre os interesses coletivos (neoliberalismo). Nesse sentido, um sistema de seguridade social universal, solidário e baseado em princípios redistributivistas conflitaria com essa visão de mundo. A busca por um sistema previdenciário cuja solidariedade é via mercado faz parte desse contexto.

Reforma da previdência como crescimento econômico

Uma outra justificativa presente é que a reforma da previdência traria desenvolvimento econômico, já que mais empregos seriam gerados, sem os ditos altos encargos previdenciários das empresas.

Agente social	Discurso
Paulo Guedes	A reforma da Previdência abre um horizonte de 10 a 15 anos de recuperação do crescimento, na mesma ordem disparam as ondas de investimento interno, atraem também os investimentos externos. Nós vamos começar a simplificar e reduzir os impostos. Vamos fazer a descentralização de recursos para estados e municípios. E o Brasil, de julho em diante, já está crescendo de novo. Essa é a verdade a respeito do crescimento (06/05/2019).

Agente social	Discurso
Paulo Guedes	[...] a nova Previdência, que nós chamamos de um sistema de poupança garantida, é um sistema que vai democratizar a poupança, vai permitir que o País cresça mais rápido, vai gerar mais empregos e, no futuro, pode perfeitamente ter a garantia de salário-mínimo, independente da acumulação (Em Audiência pública na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 3 de abril de 2019).
Paulo Guedes	Se nós aprovarmos a Previdência, pode ter certeza, recursos de fora e de dentro do País voltarão para o mercado, para todas as áreas que nós precisamos, o emprego aparecerá automaticamente (Entrevista coletiva após Solenidade Militar de Formatura de Sargentos da Aeronáutica - Guaratinguetá/SP, 19 de junho de 2019).

Ao contrário do que pregam os engajados na reforma da previdência – de que o crescimento econômico está atrelado a uma previdência de solidariedade via mercado – autores especializados (MARQUES, 1992; JARDIM, 2002; GENTIL, 2006; CAETANO, 2008; JARD DA SILVA, 2021) tem pontuado a importância da previdência social na redistribuição da renda do país, gerando mercado regional, mercado interno e, principalmente, a ampliação do emprego formal, o que na prática permite a inclusão social e a solidariedade via modelo de repartição. Portanto, a previdência social tem se constituído como uma aliada para o aquecimento do mercado de trabalho, gerando emprego, renda e inclusão social.

Disputa geracional: a guerra entre velhos e jovens

Um tema que apareceu como justificativa para a reforma da previdência e a transição para o modelo de capitalização é a preponderância dos velhos diante das necessidades dos jovens.

Os agentes estatais explicitaram essa disputa geracional questionando o volume do orçamento investido na aposentadoria, em relação aos valores investidos na educação. Trata-se de uma peça discursiva que visa tensionar as relações geracionais entre velhos e jovens, uma vez que os recursos para custear aposentadoria e educação possuem fontes distintas.

Agente social	Discurso
Rogério Marinho	Nós temos uma situação no País em que 712 bilhões de reais foram investidos ano passado em assistência e Previdência, e 74 bilhões em educação, ou seja, investimos 10 vezes mais no nosso passado do que no nosso futuro, graças à nossa configuração orçamentária e às vinculações existentes. Foram investidos 110 a 111 bilhões em saúde, sete vezes mais na Previdência e assistência do que na saúde do conjunto da sociedade brasileira (Em Audiência pública da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados em 8/05/2019).

A disputa entre "passado" e "presente" é explicitada em diversas ocasiões, visando justificar a substituição do modelo de repartição da previdência social, por um modelo de capitalização.

Agente social	Discurso
Paulo Guedes	No ano passado, nós gastamos 700 bilhões de reais com a Previdência, que é o passado, são os nossos idosos, e gastamos 70 milhões de reais com a educação, que é o nosso futuro. Então nós gastamos 10 vezes mais com a Previdência do que com a educação, que é o futuro (Em Audiência pública na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 3/04/2019).
Rogério Marinho	Despendemos dez vezes mais com o passado do que com o futuro. Quando a despesa com a Previdência aumenta, o orçamento é comprimido, e isso diminui a capacidade de o Estado investir em saúde, educação e infraestrutura (Em Audiência da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados em 16/02/2019).

Além disso, a narrativa elaborada busca ainda colocar em disputa "velhos" e "jovens desempregados", atribuindo ao regime previdenciário de repartição o desajuste entre esses grupos geracionais e, portanto, a previdência social seria a responsável por operar como "bombas de destruição" sobre os empregos e sobre o futuro dos jovens.

Agente social	Discurso
Paulo Guedes	Financiar aposentadoria do trabalhador idoso desempregando trabalhadores é, na minha opinião, uma forma perversa de financiar o sistema. Cobrar encargos trabalhistas sobre a mão de obra, sobre a folha de pagamentos, é, do ponto de vista social, uma condenação. O sistema é perverso, pois 40 milhões de brasileiros estão excluídos do mercado formal de trabalho. Eles não conseguem ter capital, eles não conseguem ter tecnologia, eles não conseguem ter produtividade mais alta, porque foram expulsos, excluídos do mercado formal de trabalho pela forma perversa como o sistema é financiado. Está-se botando um trabalhador desempregado para financiar a aposentadoria do outro. Isso é socialmente perverso. São bombas de destruição em massa de empregos. Milhões de brasileiros estão desempregados por causa de um financiamento perverso. Então, eu não vejo com olhar tão doce e gentil o sistema previdenciário atual, porque ele é perverso, 40 milhões de brasileiros são excluídos. E eles envelhecerão, e o sistema está quebrado. Eles não conseguem contribuir para a Previdência porque estão desempregados e, ao mesmo tempo, pesarão no futuro da Previdência. Essa condenação é inequívoca. O sistema é ruim, o sistema é perverso (Em Audiência na comissão especial da reforma da previdência em 8 de maio de 2019).

Sobre a propagada disputa entre velhos e jovens, indicamos que em nossos estudos anteriores sobre previdência, não havíamos encontrado essa construção discursiva por parte dos governantes brasileiros, de uma guerra entre velhos e jovens. Por isso iremos nos dedicar a esse tema no futuro, que já o mesmo já apareceu nos discursos de governantes ultraliberais ao redor do mundo (THÉRET, 1999; SAUVIAT, 2006).

Até o momento da análise, os dados tem apontado que todos os

discursos produzidos durante a reforma da previdência possuem como fio condutor a necessidade de convencer a sociedade brasileira sobre a transição do modelo de previdência social de solidariedade redistributivo para um modelo de previdência de solidariedade contributiva, via mercado. Por isso, daremos destaque a esse eixo temático, a seguir.

Preponderância do mercado na previdência: capitalização versus repartição.

No regime de previdência via repartição, os trabalhadores da ativa e as empresas pagam a aposentadoria de quem já está aposentado, os quais, por sua vez, um dia financiaram a aposentadoria dos trabalhadores aposentados antecessores. Essa lógica, presente nos regimes de repartição, é chamada de solidariedade intergeracional e pressupõe que uma geração financia a aposentadoria da outra. Nesse sistema, não apenas trabalhadores da ativa tem um valor descontado no seu holerite para a aposentaria, mas também empresas são obrigadas a realizar contribuições para a seguridade social.

A reforma de Bolsonaro propõe a transição desse modelo (repartição) para o modelo de capitalização, no qual, cada trabalhador será responsável, individualmente, para contribuir para sua própria previdência e as empresas ficam desobrigadas da contribuição para a seguridade social. Segundo a proposta apresentada pelo governo, essa poupança seria gerida por entidades públicas e privadas, de acordo com a escolha do trabalhador. Vejamos os argumentos dos agentes estatais na defesa do modelo individualizante de previdência:

Agente social	Discurso
Paulo Guedes	**Se [...] libertamos os nossos filhos e netos da armadilha que nós fizemos para nós mesmos com um sistema de repartição, que é um sistema que tem várias bombas a bordo, tem a bomba demográfica, que já chegou, o sistema já está em xeque, já está quebrando antes de a população envelhecer, tem a bomba da forma inadequada de financiamento, encargos trabalhistas produzem os 40 milhões de brasileiros que vão envelhecer, vão bater às portas da Previdência e não contribuem (Posse em 01/01/2019).**

Marques (1992), Théret (1999), Sauviat (2006) e Duval (2007) mostram que o principal argumento para modificar a arquitetura dos sistemas estatais de proteção social, tem sido os custos crescentes dos sistemas

previdenciários, os quais hipoteticamente decorreriam do envelhecimento da população. Nesse ínterim, questões sociais e econômicas são reduzidas às questões demográficas, diante das quais não há solução possível a não ser o corte de direitos, redução do valor dos benefícios e elevação de impostos.

Agente social	Discurso
Paulo Guedes	**O sistema de repartição é um sistema que está condenado. E ele está condenado porque há várias bombas a bordo [...] A primeira bomba que o sistema tem a bordo é a bomba demográfica. Havia uma dinâmica. Havia 10 jovens recolhendo 10% cada um, vamos supor que fosse isso, pagando pela aposentadoria de um idoso. A medida que a demografia — e no mundo inteiro ela se move assim — vai deixando de ser uma pirâmide e vai começando a virar um losango, começam a ser seis jovens para um aposentado; depois quatro jovens para dois aposentados e, no final, há um jovem para três aposentados. E o sistema entra em colapso. Então é muito importante nós entendermos, primeiro, que o nosso sistema já está financeiramente condenado antes de a população brasileira envelhecer. Não interesse quem estiver no poder, seja o Governo que for (Audiência pública na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 3 de abril de 2019).**

A defesa do modelo de capitalização é explicitada com a justificativa de que no modelo de capitalização não existiria a dependência entre as pessoas e elas se tornariam autossuficientes com a capitalização. Assim, o que é considerado positivo no modelo de redistribuição - a interdependência entre as pessoas – se torna um problema, que deve ser contornado, na nova proposta.

Agente social	Discurso
Paulo Guedes	**Ele [o sistema de capitalização] não tem as desvantagens que o sistema de repartição tem. Ele segue alguns princípios financeiros saudáveis. Por exemplo, ele não tem a bomba demográfica, porque o jovem não depende de outro jovem. O jovem que vai se aposentar lá na frente não depende que outro jovem lá no futuro pague a aposentadoria dele. Ele mesmo vai acumulando. "*Ah, mas pode não acumular o suficiente, vai ser menos que o salário-mínimo*". Problema nenhum. Um sistema de capitalização pode sempre botar uma camada adicional de repartição (...) A bomba demográfica não estará a bordo de um sistema de capitalização. A segunda bomba cruel, que é o financiamento com encargos trabalhistas, não estará a bordo de um sistema de capitalização. O terceiro problema cruel, que é o promete para o futuro e não leva recurso, não estará a bordo de um sistema de capitalização. Se não der o suficiente, não há problema. Você usa o nocional, você garante o salário-mínimo e paga a compensação (Audiência pública na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 3 de abril de 2019).**

A nova solidariedade sustentada no próprio individuo é vendida discursivamente como um bem comum, como uma fuga da "armadilha" dos baixos rendimentos da aposentadoria pública e, acima de tudo, geradora de um futuro melhor, já que não se teria mais os efeitos "perversos" da dita "fábrica de desigualdades" promovida pelo modelo de previdência baseado na repartição.

Agente social	Discurso
Paulo Guedes	Se a acumulação no regime de capitalização, no regime de poupança garantida, lá na frente, que deve dar muito mais que um salário-mínimo, se der menos, haverá a camada adicional de fraternidade para garantir o salário-mínimo. A única coisa que nós estamos fazendo é justamente permitir que os jovens não caiam na mesma armadilha que a nossa geração caiu, em que há 50 milhões de desempregados, desemprego aberto. Não se contribui para a Previdência, que já quebra antes de o País envelhecer (Em Audiência pública na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 3 de abril de 2019).
Paulo Guedes	Quando você tem um sistema de repartição, você quebra, e aí, ao contrário, em vez de você poder tributar e complementar a camada, ao contrário, você tem um enorme custo de transição, e o custo de transição sobe com o tempo. Há 10 anos, eram 200 bilhões; hoje, é 1 trilhão; daqui a 5 anos podem ser 5 trilhões, pode ser inviável, como é a história de alguns países que eu mencionei (...). o sistema de capitalização é um sistema que não tem bomba demográfica, não tem a bomba de não levar recursos para o futuro, não tem essa fabricação de desigualdade, porque as pessoas vão acumulando. Você pode sempre compensar no futuro com um sistema nocional em que você tem o direito de complementar (Depoimento em Audiência pública na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em 3 de abril de 2019).
Paulo Guedes	Então, há uma hora em que tem que ser enfrentado o fenômeno e a hora é agora porque entra 1 grupo que acredita que mecanismos de inclusão social –a maior engrenagem descoberta pela humanidade para garantir a inclusão social são as economias de mercado (Posse em 01/01/2019).

Como demostram os discursos proferidos pelos engajados na reforma, todos os eixos narrativos desembocam na justificativa para a adesão ao modelo de previdência baseada na capitalização, motivo que daremos destaque a essa discussão a seguir.

Modelo de solidariedade via mercado, o fio condutor da reforma de Bolsonaro

Desde a reforma da previdência do governo Collor, em 1991, existe uma tentativa de substituição da previdência social pela previdência privada, mas até o momento, nenhum governo obteve êxito nesse projeto.

Tanto Collor quanto Cardoso autorizaram a venda de previdência privada aberta pelos bancos públicos e privados e nas seguradoras, como forma do trabalhador criar uma poupança e complementar sua aposentadoria, que continuava a ser oferecida centralmente pela Previdência Social (JARDIM, 2002). Em sua dissertação de mestrado, Jardim (2002) indicou que esse dispositivo era negociado pelos bancos como um "produto casado", ou seja, como "uma condição" para fazer empréstimo a um cliente. A classe média foi a maior consumidora de previdência privada aberta nos anos 1990 e 2000 e o dispositivo financeiro (previdência privada) nunca ganhou o status de previsibilidade a longo prazo, pois a poupança acumu-

lada pela previdência privada aberta era usada pelo proprietário do plano na primeira emergência financeira (JARDIM, 2002).

Em 2003, o governo Lula trouxe à baila os fundos de pensão, dando destaque à previdência complementar fechada, que é um tipo de previdência complementar oferecida por empresas, sindicatos e ONGs, a seus funcionários. Na ocasião, Lula autorizou os sindicatos e centrais sindicais a realizarem a criação e sobretudo a gestão de fundos de pensão (JARDIM, 2007; SILVA, 2011).

Portanto, apesar das pressões do Banco mundial (JARD DA SILVA, 2021), o Brasil foi a principal economia latino-americana a resistir à capitalização da previdência nos anos 1990, momento em que trinta países substituíram seus sistemas públicos de repartição por sistema privados de capitalização.

No Brasil, nas reformas anteriores, a previdência privada (aberta ou fechada) não aparece como uma substituta da previdência social, mas como complementar e de forma facultativa, já que a previdência social continuava a ser a promotora da solidariedade intergerações.

Contudo, a reforma da previdência do governo Bolsonaro buscou alterar substancialmente o modelo de previdência, saindo da repartição para a capitalização de forma obrigatória. Se aprovada, essa seria a mudança de maior envergadura sofrida pela previdência social em toda a sua história, uma vez que o projeto apresentado estabelecia a adoção obrigatória de contas individuais, que deveriam ser financiadas pelo próprio trabalhador, sem a contrapartida do empregador. Embora a previdência privada exista formalmente no Brasil desde 1977, foi a primeira vez que um governo defendeu publicamente o modelo de capitalização como obrigatório e não como complementar e facultativo, o que já é uma realidade.

O material analisado mostra que os agentes estatais do governo Bolsonaro fizeram campanha pela previdência privada, por meio de uma peça narrativas que colocou a previdência social como a "grande vilã" e responsável pelo déficit do país, assim como a responsável pelo desemprego e por uma possível disputa entre velhos e jovens. Por outro lado, a mesma peça discursiva colocou a previdência privada como a solução para a crise econômica, gerando empregos e renda; e promovendo o fim da disputa entre velhos e jovens. Nesse contexto, a previdência privada seria a responsável por resolver a crise econômica e geracional/social da sociedade brasileira.

A proposta de previdência capitalizada do governo Bolsonaro foi inspirada no modelo Chileno, implementado em 1980 durante a ditadura de Augusto Pinochet e que a literatura especializada (MAGNANI; JARDIM, JARD, 2020; SAUVIAT, 2006; THERET, 1999) tem mostrado tratar-se de um modelo ineficaz para a manutenção da solidariedade intergeracional. O modelo chileno, copiado em mais de trinta países, especialmente na América Latina, foi inspirado nas ideias de Milton Friedman e seus herdeiros, reconhecido na literatura como defensor da liberdade máxima dos mercados e da minimização do papel dos Estados (LOUREIRO, 1997; GRUN, 2003).

Segundo autores da OIT (ORTIZ *et al.*, 2018) dos trinta países que aderiram a previdência capitalizada nos anos 1980, 1990 e 2000, 18 já retornaram para o modelo de repartição .Na américa latina, 14 países privatizaram seus sistemas previdenciários, sendo que desses, seis já fizeram a transição para o modelo de repartição,[32] sendo o caso da Argentina, Bolívia, Equador, Nicarágua e Venezuela. E, mesmo no Chile, principal inspiração da equipe de Bolsonaro, iniciativas importantes foram adotadas para resgatar os idosos da miséria promovida pelas administradoras privadas de aposentadorias e pensões (JARD DA SILVA, 2021).

Em termos sociais, a consequência da implantação da previdência privada como seguridade, é a alteração do modelo de solidariedade vigente entre os trabalhadores, saindo do modelo de repartição para capitalização. A solidariedade via regime de repartição é uma solidariedade por laços de interdependência entre os trabalhadores, ligados a partir do trabalho e acontece quando os participantes ativos depositam mensalmente uma quantia no fundo de aposentadoria do INSS que, por sua vez, repassa esse valor aos participantes inativos, ou seja, os aposentados, que no passado alimentaram a solidariedade do regime. Portanto, essa solidariedade é baseada em um ***pacto de diversas gerações***, no sentido que os segurados ativos (geração atual) pagam os benefícios dos segurados inativos (geração passada), sendo que o pagamento dos seus próprios benefícios depende da geração futura (novos trabalhadores a ingressarem no sistema previdenciário).

Além de quebrar com o pacto de solidariedade, típico da "socie-

32 - Dos 30 países que tentaram capitalização, 18 voltaram atrás, sendo eles: Argentina, Equador, Bolívia, Venezuela, Nicarágua, Bulgária, Cazaquistão, Croácia, Eslováquia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Macedônia, Polônia, República Tcheca, Romênia e Rússia.

dade salarial" (CASTEL, 2003), a previdência capitalizada traz um problema financeiro na sua transição, uma vez que o Estado é que deverá financiar a aposentadoria da geração que hoje financia a aposentadoria de um aposentado; mas que sem a contribuição dos novos ingressantes (que passarão a fazer um fundo próprio) ficarão sem aposentadoria. Em nenhum momento os agentes estatais explicitaram essa tensão.

Por outro lado, a solidariedade via sistema de capitalização é aquela na qual cada geração e cada trabalhador constitui as reservas para suportar seus próprios benefícios. A lógica consiste que o próprio trabalhador, durante a sua fase ativa, deva gerar o montante de recursos necessários para suportar o custo dos benefícios da sua aposentadoria. Essa solidariedade reforça a ideia de que o indivíduo é autossuficiente e não precisa contribuir com a sociedade e nem precisa dela. Nesse modelo está presente a ideia de auto empreendedorismo e de individualismo, que Castel chama de "individualismo negativo" (CASTEL, 2003), uma vez que essa visão individualista não está sustentada no coletivo.

Além de romper com a solidariedade intergeracional, o modelo de previdência capitalizada proposto por Bolsonaro, tem o risco das flutuações do mercado financeiro, o que pode levar à falência das poupanças de previdência privada aberta (planos individuais vendidos nos bancos) ou fechadas (fundos de pensão), como aconteceu com os fundos de pensão nos anos 1970 (JARDIM, 2002) e o fundo de pensão da empresa Vasp nos anos 2000 (JARDIM, 2007). Trata-se de um risco permanente com as poupanças individuais dos trabalhadores.

Dentre os inúmeros problemas desse modelo, chamamos a atenção para a dificuldade dos trabalhadores em constituir o fundo para a sua aposentadoria, devido ao desemprego e aos baixos salários. Trata-se de uma lógica individualizante da solidariedade, vigente em um modelo econômico fundado no ultraliberalismo, que está no contraponto da solidariedade da "sociedade salarial" (CASTEL, 2003). Sobre esse assunto, Garcia-Parpet e Afonso (2021), afirma:

> A economia neoliberal transfere ao indivíduo a inteira responsabilidade dessa gestão, sem se interrogar sobre os recursos cognitivos e materiais que essa mudança nos modos de planejamento da existência implica necessariamente. Irregularidade dos rendimentos auferidos, falta de competência em atividades financeiras, falta de confiança nas

> instituições econômicas e jurídicas, assim como uma relação com o trabalho que tende a ignorar a fase do envelhecimento, contribuem fortemente para um adiamento, ou negação completa, desse planejamento necessário (GARCIA-PARPET; AFONSO, 2021, p. 16).

Apesar da defesa enfática dos agentes estatais para um modelo de previdência capitalizado, o modelo de solidariedade via mercado não permite uma vida digna na velhice e como mostram as experiencias dos países vizinhos, a previdência capitalizada foi acompanhada por um profundo processo de desproteção social e empobrecimento da população idosa, com aumento do número de suicídios, além do crescimento de doenças mentais, como depressão (BIANCHI; SEVERO, 2019; GENTIL, 2006; JARDIM, 2007); temos ainda, o aumento do abandono de velhos em asilos, já que a solidariedade via capitalização transfere para as famílias os custos com os cuidados com os idosos, o que não é possível para essas famílias, sem contar com a aposentadoria do idoso.

Por fim, amarrando os discursos com as trajetórias dos agentes envolvidos na capitalização da previdência social, é possível perceber uma sensibilidade neoliberal na equipe que coordenou a reforma da previdência. Paulo Guedes é o destaque nesse espaço, com sua trajetória marcada pela passagem na Universidade de Chicago nos anos 1980 (sendo orientado por Larry Sjaastad), momento em que o economista aponta ser a clivagem que o tornaria "ultraliberal", entusiasta do livre mercado, se auto identificando como parte dos "*Chicago Oldies*"[33]. Além disso, após sua curta passagem como docente na Univesidade do Chile durante a ditadura de Pinochet, passaria a expressar publicamente o desejo de implementar no Brasil as reformas e privatizações empreendidas no contexto chileno baseadas no receituário de Milton Friendman, Robert Lucas Jr e Thomas Sargent. Ao longo de sua trajetória, foi um crítico de planos econômicos como o Cruzado, o Collor e o Real, além da expansão dos gastos promovida nos governos petista (JARDIM; MOURA, 2021), encontrando espaço no campo política apenas no governo Bolsonaro.

33 - "Chicago oldies" é referência pitoresca que o ministro recorre em relação ao termo "Chicago boys", economistas então recém-formados na instituição americana que atuaram no Chile de Pinochet. Diferentemente daqueles, Guedes e sua equipe concluíram seu doutorado há algumas décadas, motivo da adaptação para "oldies".

Nesse contexto, se faz compreensível a posição de Marinho ao ocupar o cargo na pasta da Previdência, com formação em também economia ainda que em instituição não dominante, o agente tem como marcador a experiencia no campo político (o contrário do ministro), tendo tido protagonismo nos anos 2010 como, relator em diversos projetos de reformas econômicas, como da comissão especial que analisou a modernização das leis trabalhistas no Brasil. Além disso, atuou na coordenação da bancada do PSDB na Comissão de Educação da Câmara, sendo um dos principais defensores da reforma do Ensino Médio e do projeto Escola Sem Partido; votou favoravelmente ao impeachment de Dilma Rousseff, a PEC do Teto dos Gastos Públicos e a Reforma Trabalhista, sendo um de seus maiores articuladores para aprovação no Congresso.

Já o caso do presidente Jair Bolsonaro é bastante interessante: profissional da carreira militar, sempre assumiu uma posição de viés estatizante durante toda sua trajetória da vida pública. Contudo, diante da entrada no jogo político com vistas a ocupar presidência da República e do fato de não ser detentor do "*savoir à faire*" dos economistas, passou a argumentar que suas decisões seriam baseadas nos conselhos dados pelos técnicos, no caso, o ministro Paulo Guedes (denominado durante a campanha como seu "posto Ipiranga", fiador da economia) e sua equipe, além de defender como programa de governo a redução dos gastos do Estado, privatizações e reformas profundas no setor público. Durante a cerimônia de Abertura do 29º Congresso e ExpoFenabrave em São Paulo em 06 de agosto de 2019, Bolsonaro abordaria essa questão sobre sua visão de mundo, argumentando que o trabalho realizado por Paulo Guedes demonstrava ao Brasil que ele tinha "mudado também", já que no passado "era estatizante, sendo muito acusado disso", contudo, diante das críticas, justifica que a mudança de visão se dava, pois "o homem evolui", no seu caso, "aprendendo muito, com as pessoas que tenho ao meu lado", como Paulo Guedes.

Apesar do engajamento da equipe de Bolsonaro para a aprovação da previdência privada como obrigatória, o projeto de capitalização não foi aprovado pela maioria do Congresso. Na ocasião, o relator da reforma da Previdência, deputado Samuel Moreira (PSDB-SP), afirmou que um sistema de capitalização para as aposentadorias "não para em pé" com uma contribuição apenas do trabalhador.

Além disso, o relator pontuou um argumento financeiro, que já sinalizamos no decorrer do texto e para o qual a equipe de Bolsonaro se manteve em silencio durante toda a campanha para a reforma da previdência, a saber: "Esse é um dos pontos mais polêmicos da proposta, devido, por exemplo, ao alto custo de transição de um sistema para outro (a necessidade de financiamento do regime de repartição quando este ainda estivesse pagando aposentadorias, mas os novos trabalhadores não estivessem mais contribuindo para ele, mas para as contas individuais) e a não previsão de uma contribuição patronal".

Conclusão

O capítulo buscou compreender o fio condutor da reforma da previdência apresentada pela equipe de Jair Bolsonaro, por meio da análise de discurso dos principais agentes sociais engajados. Nosso objetivo foi entender que tipo de solidariedade é oferecida pela proposta do governo.

Após coleta e análise dos dados, indicamos que a maior parte dos discursos distribuídos pelos agentes estatais na campanha pela reforma da previdência, abordam as desvantagens da previdência social, vista como ineficaz, idealizada ou responsável pelo desemprego e falência do Estado. No conjunto dos discursos, houve a predominância de determinado ethos econômico nos argumentos da reforma, como por exemplo, o de ajuste fiscal a longo prazo, o que justificaria a revisão do atual modelo de previdência.

Pontuamos que estigmatizar a previdência social como uma instituição falida é uma estratégia comum na produção narrativa dos governos em contexto de campanha para reforma da previdência, independente do partido político que está no poder. Contudo, destacamos a novidade discursiva da proposta do governo Bolsonaro, que dá ênfase na guerra geracional entre velhos e jovens, explicitada na disputa por investimento em aposentadoria ou educação, assim como na implantação de um modelo obrigatório de previdência capitalizada. Lembramos, ainda, que durante toda a história da previdência social, foi a primeira vez que o modelo capitalizante apareceu como obrigatório em um projeto de reforma e não como complementar e facultativo, o que é possível juridicamente desde 1977.

Ao relacionar os discursos produzidos com a trajetória social dos agentes, pontuamos uma sensibilidade para o credo neoliberal ou ultraliberal da equipe de Bolsonaro, devido a trajetória acadêmica ou política dos agentes, sendo o caso tipo ideal de Paulo Guedes, que fez parte da geração chamada Chicago Boys, economistas formados pela Universidade de Chicago e entusiastas da presença mínima do Estado na economia. Foi orientado por Larry Sjaastad, herdeiro das ideias de Milton Friedman, um monetarista reconhecido pela literatura por seus posicionamentos ultraliberais.

Ao final do capítulo, pontuamos as consequências sociais da alteração de um modelo de previdência de solidariedade redistributiva para solidariedade individualizante, retomando os casos de países que fizeram essa transição no passado e que na segunda década do século XXI, buscam rever essa mudança na solidariedade intergeracional, pois a capitalização da previdência teria gerado aumento de depressão, de miséria e de suicídio entre os idosos.

REFERÊNCIAS

GARCIA-PARPET, M. F.; AFONSO, C. B. Desconstrução do "trabalho", gestão individual do ciclo de vida e previsibilidade sobre o futuro. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 20., 2021, Belém. **Anais** [...]. Belém, PA: SBS, 2021.

BIANCHI, F.; SEVERO, L. Chile: Capitalização da Previdência faz idosos morrerem trabalhando e suicídio bater recorde. **Revista Fórum**, 2019. Disponível em: https://revistaforum.com.br/global/2019/4/12/chile-capitalizao-da-previdncia-faz-idosos-morrerem-trabalhando-suicidio-bater-recorde-54963.html. Acesso em: 12 out. 2021.

BOURDIEU, PIERRE. **A economia das trocas linguisticas**. São Paulo: Edusp, 1989.

CAETANO, M. A-R. **Previdência social e distribuição regional da renda**. Brasília, DF: IPEA, 2008. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5493. Acesso em: 17 nov. 2021.

CASTEL, R. **L'insécurité sociale**: Qu'est-ce qu'être protégé? Paris: Seuil, 2003.

COHN, A. **Previdência social e processo político no Brasil**. São Paulo: Moderna, 1980.

DUTRA, K. R. **As crenças transmitidas por escolas de negócios**: **Um olhar sobre a FGV-EAESP e a Chicago Booth School of Business**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2016. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/handle/11449/139508. Acesso em: 12 set. 2021.

DUVAL, J. **Le mythe du « trou de la Sécu »**. Paris: Editions Raisons d'Agir, 2007.

GENTIL, D. L. **A política fiscal e a falsa crise da seguridade social brasileira**: Análise financeira do período 1990-2005. 2006. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: https://minerva.ufrj.br/F/?func=direct&doc_number=000667162&local_base=UFR01. Acesso em: 17 set. 2021.

GRUN, R. Fundos de pensão no Brasil do final do século XX: Guerra cultural, modelos de capitalismo e os destinos das classes médias. **Revista Mana**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 7-38, out. 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/mana/a/Kwv9XTkJ5nKWHhjGg8qTPFD/abstract/?lang=pt. Acesso em: 17 nov. 2021.

JARDIM, M. A. C.; MOURA, P. J. C. Entre a ortodoxia e a heterodoxia: Disputa simbólica nos governos petistas (Lula e Dilma) para a imposição da doxa econômica. **NORUS**, v. 9, n. 16, p. 52-80, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/NORUS/article/view/21901. Acesso em: 23 nov. 2021.

JARD DA SILVA, S. Sindicalismo, Processo Decisório e Reforma da Previdência no Governo Lula. **Revista de ciências sociais**, v. 64, n. 2, p. 1-32, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/TMjW6sMsbMNbsxKnzzd785y/?format=html&lang=pt. Acesso em: 22 nov. 2021.

JARDIM, M. A. C. **O mercado das previdências**: Fatores socioculturais na criação de mercado. 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de São Carlos, 2002.

JARDIM, M. A. C. **Entre a solidariedade e o risco**: Sindicatos e fundos de pensão no governo Lula. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, 2007. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/1408. Acesso em: 22 nov. 2021.

LORDON, F. **Fonds de pension, piège à cons? mirage de la démocratie actionnariale.** Paris: Raisons d'agir, 2000.

LOUREIRO, M. R. **Os Economistas no Governo**: Gestão econômica e democracia. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LUCA, T. **O sonho do assegurado**. São Paulo: Editora Contexto, 1990.

LEÃO, P. B. **A reforma da previdência social no Brasil durante os governos Collor/Itamar, FHC e Lula (1990-2003)**. 2013. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Marechal Cândido Rondon, 2013. Disponível em: https://tede.unioeste.br/handle/tede/1693. Acesso em: 27 nov. 2021.

LIMA, J. C. **O trabalho sem fim e sem direitos**: O empreendedorismo e os ataques à regulação do emprego. Araraquara, SP: Ciências Sociais em diálogo, 2021. 1 vídeo (77 min). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=AR71dIJKOpE. Acesso em: 18 nov. 2021.

MAGNANI, M.; JARDIM, M.; JARD, S. S. Os fundos de pensão como agentes do capital: Estado da arte da literatura recente. **BIB**, n. 93, p. 1-22, 2020. Disponível em: https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/510. Acesso em: 18 nov. 2021.

MARQUES, R. M. O financiamento da saúde e a lei de custeio da seguridade social. **Revista Saúde em debate**, v. 37, p. 20-25, dez. 1992. Disponível em: https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-150887. Acesso em: 23 nov.2021.

SAUVIAT, C. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: Principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário. *In*: CHESNAIS, F. (org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

SILVA S. S. **Intersecção de classes**: Fundos de pensão e sindicalismo no Brasil. 2011. Tese (Doutorado em Sociologia do Trabalho) – Universidade de Campinas, São Paulo, 2011. Disponível em: https://acervus.unicamp.br/index.html. Acesso em: 07 nov. 2021.

SKOCPOL, T. **Protecting soldies and mother**: The political origens of social policy in the Unided States. Harvard: Harvard University, 1995.

OLIVEIRA, J.; TEIXEIRA, M. **(IM)previdência social**: 60 anos de história da previdência social. Petrópolis, RJ: Vozes; Abrasco, 1986.

RODRIGUES, J. A. **Sindicato e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Difel, 1968.

SAUVIAT, C. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: Principais atores da finança mundializada e do novo poder acionário. : CHESNAIS, F. (org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

THÉRET, B. **La Duperie des fonds de pension**. Le Monde: Paris, 1999.

O isolamento da Política Externa Brasileira durante o Governo Bolsonaro em três eixos

Bruno Theodoro LUCIANO
Cairo Gabriel Borges JUNQUEIRA
Regiane Nitsch BRESSAN

Historicamente, a política externa brasileira foi marcada por um acumulado diplomático sustentado em práticas cooperativas, zelosas, universalistas, pacifistas e orientadas para o desenvolvimento. Assim, princípios como autodeterminação, solução pacífica de controvérsias, respeito aos tratados internacionais, multilateralismo normativo, ação externa cooperativa, busca por parcerias estratégicas, pragmatismo - em decorrência do legado da gestão do Barão do Rio Branco na chancelaria brasileira, cordialidade com os vizinhos e independência de inserções internacionais são marcas consagradas das relações internacionais do país (CERVO, 2008).

Jair Bolsonaro rompeu com essa tradição. Ainda nas prévias eleitorais de 2018 "[...] a política externa saiu da cozinha e entrou na sala de estar." (CASARÕES, 2019, p. 231), talvez já demonstrando movimentos ruidosos que estavam por vir. No Plano de Governo intitulado "O Caminho da Prosperidade" não há menção substancial à política externa, embora em seção nomeada de "O Novo Itamaraty" enfatizam-se três aspectos: redirecionar eixos de parceria, estimular relações bilaterais e fomentar o comércio exterior (BOLSONARO, 2018). Tal tarefa ficou à cargo de Ernesto Araújo, então diplomata de carreira que atuou como Ministro das Relações Exteriores entre janeiro de 2019 e março de 2021, data em que pediu demissão do cargo por pressões do Congresso Nacional, em virtude das reiteradas falhas cometidas no período da pandemia e do próprio Itamaraty.

Araújo foi o pilar da "Nova Política Externa Brasileira" sustenta-

da, segundo ele mesmo, em quatro grandes bases: democracia, transformação econômica, soberania e valores. O rompimento mencionado logo acima tem a ver com o viés notadamente ideológico presente na política externa bolsonarista marcado pelo senso "olavista" (SARAIVA; SILVA, 2019) - remetendo-se a influência do guru Olavo de Carvalho sobre o próprio ex-ministro, mas também outras figuras-chave da agenda externa do governo Bolsonaro, como Filipe Martins, Assessor para Assuntos Internacionais de Bolsonaro, e Eduardo Bolsonaro, Deputado Federal, Presidente da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados e seu filho.

Alguns preceitos conduziram o período de Araújo à frente do Itamaraty e serviram de guia para as relações internacionais bolsonaristas por mais de dois anos. Observamos crítica direta à política externa dos governos petistas, base religiosa notadamente cristã de grande intensidade, reavivamento de um discurso de matriz nacionalista, ceticismo quanto a iniciativas multilaterais de cooperação como as organizações internacionais e, por fim, aversão veemente ao chamado "globalismo", entendido como a "[...] globalização econômica capturada pelo marxismo [...]" (ARAÚJO, 2021, p. 701) e "[...] um sistema em que elites e os donos do poder exercem o domínio dos países" (MENDES, 2021, p. 1). A par de ser elencado muitas vezes somente como tom retórico, tal expressão acabou balizando diversas ações da política externa brasileira.

Nesse rol de atividades políticas, o objetivo do presente capítulo é analisar três dimensões presentes na política externa bolsonarista que ilustraram empiricamente a mudança discursiva e retórica apresentada acima, as quais foram discutidas em diversas exposições do canal Ciências Sociais em Diálogo, criado pelo Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP, Campus de Araraquara. Tratam-se das seguintes dinâmicas: agenda de meio ambiente, relacionamento com governadores estaduais brasileiros e aproximação a lideranças da direita conservadora global. Aqui cabe enfatizar que outros aspectos também são cruciais para entender a política bolsonarista, a exemplo do negacionismo presente em 2020 e 2021 no combate à pandemia, chegando a ser caracterizada pelo próprio presidente como uma "gripezinha" (UOL, 2021).

Entretanto, os três pontos selecionados nos auxiliam em grande parte a compreender exatamente a "Nova Política Externa Brasileira" por apresentarem novas características das relações internacionais do país.

Além das sucessivas críticas destinadas ao governo em virtude da preservação da Amazônia, no interior da perspectiva do "globalismo" há o que Araújo (2021) caracterizou como "climatismo", ou seja, em sua visão o uso da questão climática como ferramenta de controle econômico. Em relação ao diálogo federativo, uma marca fundamental de Bolsonaro foi, a todo o momento, o ataque direto a lideranças políticas subnacionais brasileiras, gerando embates com figuras como João Dória e Flávio Dino, Governadores de São Paulo e Maranhão, e impulsionando a internacionalização desses próprios governos estaduais. Por fim, a última característica de Bolsonaro aqui analisada é seu caráter populista que reverberou em mudanças de eixo em torno de alianças com líderes da direita global, sendo o nome mais conhecido o de Donald Trump, presidente dos Estados Unidos entre 2017 e 2020.

Governo Bolsonaro e a agenda de meio ambiente

Em relação à agenda ambiental, as ações e discursos do governo de Jair Bolsonaro têm ocasionado o desmantelamento do aparato institucional e esvaziamento da capacidade de gestão da área ambiental federal (AZZI, 2019).

Para a compreensão da destruição realizada por este governo, cabe recordar o importante papel que o Brasil já exerceu no sistema internacional ao longo dos últimos trinta anos. Ao abrigar diferentes biomas, alguns deles exclusivos, e grande parte da Floresta Amazônica, o país tornou-se um ator importante nos debates ambientais do cenário internacional. Ao sediar a Conferência Eco-92 das Nações Unidas no Rio de Janeiro, e exercer papel destacado na Conferência de Kyoto, o Brasil apresentou propostas concretas em relação ao Mecanismo Desenvolvimento Limpo (MDL), confirmando seu papel diferenciado no tabuleiro internacional nesta arena.

Um traço importante da política externa brasileira era a preservação da soberania nacional acima dos tratados e regimes internacionais sobre o meio ambiente, biodiversidade e clima. No entanto, em relação às mudanças climáticas, a política externa brasileira exerceu um papel preponderante com comprometimento à agenda internacional, além de

desempenhar liderança nas agências multilaterais sobre negociações climáticas (BRESSAN, 2020).

No entanto, os avanços e as contribuições brasileiras das últimas décadas no contexto internacional estão abruptamente ameaçados devido à destruição dos marcos institucionais ambientais brasileiros. A estratégia de desmantelamento do aparato ambiental do governo Bolsonaro ocorre em diferentes esferas: mudanças nas leis ambientais vigentes; novos projetos de lei no Congresso Nacional; extinção ou redução de investimentos em agências ambientais; extinção de arenas democráticas como os conselhos e comissões de assessoramento; mudanças nos arranjos institucionais dos órgãos ambientais; demissões e trocas de técnicos responsáveis e líderes ambientais por indicações políticas alinhadas à política de desmantelamento; unificação de órgãos governamentais, como o Ministério do Meio Ambiente; discursos oficiais em favor dos ruralistas e garimpeiros ilegais, entre outros (ADAMS; BORGES; MORETTO; FUTEMMA, 2020).

Desde sua campanha eleitoral, Jair Bolsonaro se manifestou muito contrário à preservação ambiental e aos tratados assinados pelo Brasil na esfera internacional. Quando assumiu a presidência da República, Bolsonaro deu início à sua política de desmantelamento da burocracia governamental por meio da Medida Provisória Final (MP) 870/201948. A partir desse ato, as instituições brasileiras perderam autonomia e se enfraqueceram em termos estruturais (LO PRETE, 2020).

Além disso, diferentes órgãos domésticos ambientais também sofreram perdas significativas de recursos dentro do orçamento federal. Para sustentar essas mudanças, foram eleitos líderes para cargos de confiança que atuam em favor de grupos de interesse ligados ao governo, concretizando o desmonte da institucionalidade enfraquecendo a governança ambiental no Brasil nas esferas nacional e internacional (SEIXAS et al., 2020).

Em relação às instituições, a primeira medida implicou no enxugamento de ministérios e agências governamentais. Houve retração do Ministério do Meio Ambiente (MMA), quando o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) passou a abrigar a Agência de Serviços Florestais, perdendo espaço para os setores do agronegócio, que ficaram fortalecidos. Na sequência, através das políticas implementadas pelo MAPA, em pouco mais de vinte meses do governo Bolsonaro, foram aprovados 624 novos agrotóxicos, dos quais 6% são altamente tóxicos e

2% são extremamente tóxicos (GRIGORI, 2020). Produtos tóxicos proibidos em outros países continuam recebendo permissão do MAPA para serem utilizados na agricultura brasileira.

Em termos institucionais, as Secretarias de Biodiversidade e Mudanças Climáticas foram apropriadas por outras agências que defendem interesses específicos e adversos, sendo as primeiras minimizadas. Aliás, na gestão presidencial anterior, a Secretaria de Biodiversidade era a maior no MMA. Atualmente, não há liderança nesta Secretaria, o que inativou a agência. Por sua vez, a Secretaria de Mudanças Climáticas foi substituída pelo órgão de Ecoturismo, alterando sua finalidade e importância.

Para além das questões institucionais, a política de destruição ocorre em larga escala, a partir de avanços na fronteira agrícola, aumento do desmatamento, apoio e intensificação de conflitos no campo e criminalização dos movimentos sociais políticas de indução à exploração do pré-sal e grandes projetos de infraestrutura para exploração da Amazônia (ADAMS; BORGES; MORETTO; FUTEMMA, 2020). Essa agenda governamental é bastante extensa e articulada, pois incluem: revogação do Código Florestal; reversão legal das áreas protegidas; propostas de retrocesso nas licenças e avaliação de impacto ambiental; mudanças no Serviço Florestal Brasileiro, na FUNAI e no IBAMA; substituição de pessoal técnico competente para cuidados das florestas. Trata-se de uma política de desmantelamento sem qualquer referência ao ordenamento ambiental brasileiro.

Outra frente de retrocesso incide na desestruturação dos comitês e conselhos através do Decreto 9.759 de abril de 2019. Além da extinção de diversos conselhos, observou-se a exclusão de representantes indígenas e movimentos sociais da composição dos conselhos. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão colegiado que existe desde 1981 com poucas alterações, teve seu número de membros reduzido de 96 para 23 membros plenos em maio de 2019 (Decreto nº 9.806 de 2019), favorecendo o setor privado em seus assentos permanentes (AZZI, 2019).

Outra mudança com objetivo de extinguir a participação social implicou na composição do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA). A mudança afetou a composição do conselho de 24 membros que orienta o uso dos recursos financeiros do Fundo Amazônia. Anteriormente, o sistema COFA era tripartite e contava com a participação dos governos federal e estadual e sociedade civil organizada. O ex-Ministro

do Meio Ambiente, Ricardo Salles, excluiu deliberadamente a sociedade civil desse sistema e, assim, inativou o COFA.

Desde 2008, o Fundo Amazônia obtinha 99% de seu orçamento de doações realizadas pelos governos da Alemanha e da Noruega. Administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Fundo tinha como objetivo apoiar projetos socioeconômicos, acadêmicos e científicos, visando reduzir o desmatamento e as emissões de gases de efeito estufa. Em 2019, diante da aceleração do desmatamento amazônico, os embaixadores da Alemanha e da Noruega manifestaram sua insatisfação com as mudanças propostas no COFA, anunciando que seus países revogaram as doações ao Fundo. Com isso, originaram-se mais divergências na relação entre Brasil e Europa, afetando o histórico acordo entre os blocos do Mercosul e da União Europeia.

O Acordo de livre comércio entre o Mercosul (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) e a União Europeia foi anunciado em 2019, após vinte anos de negociações. Os dois blocos juntos reúnem 800 milhões de consumidores, por isso configuram o maior acordo entre blocos atualmente. Para entrar em vigor, o Acordo deve ser aprovado pelos parlamentos dos países envolvidos. No entanto, existem graves divergências por parte dos países europeus, que criticam a posição do Governo Bolsonaro em relação ao meio ambiente. As queimadas e devastação na Amazônia estão entre os principais obstáculos para a ratificação do documento na atualidade.

Os líderes europeus estão exigindo cada vez mais que o governo brasileiro controle o desmatamento. Organizações ambientais, países europeus como França, Noruega e Alemanha, bem como bancos e empresas, pressionam o governo brasileiro devido a atitudes frente ao retrocesso nas políticas e ações para frear a destruição ambiental. No entanto, as reações de Bolsonaro foram resistentes, contraditórias e ideológicas, acusando a Europa de ser responsável pela devastação. Bolsonaro perguntou o quanto os países desenvolvidos estariam dispostos a pagar pela proteção ambiental nos países em desenvolvimento (GOMES; MAZUI, 2020).

Em 2020, o aumento dos incêndios e a pandemia de COVID-19, com a posição minimalista de Jair Bolsonaro para a proteção dos indígenas, também causaram um enorme descontentamento entre os líderes europeus. Dessa forma, a ratificação do Acordo entre União Europeia e Mercosul está sofrendo muita resistência por parte do Parlamento Eu-

ropeu e dos parlamentos nacionais, especialmente dos partidos verdes, uma vez que a legislação ambiental na União Europeia é extremamente rigorosa. O rápido aumento do uso de agrotóxicos no Brasil, por exemplo, é contra o princípio da precaução do bloco europeu. Além do acordo entre os blocos, as exportações de empresas brasileiras podem enfrentar resistência à penetração de seus produtos nesse mercado, notoriamente exigente e restritivo.

As tentativas de aumentar a conscientização sobre os benefícios do comércio com a União Europeia e de destacar o apoio às práticas produtivas como a chave do acordo com o Mercosul foram sufocadas por argumentos sobre a necessidade de proteger a soberania e autodeterminação no uso dos recursos naturais. Mesmo com os progressos observados, o esforço para reduzir as emissões através de medidas de comando e controle vem diminuindo devido à flexibilidade, que representa um 'tiro no pé' do próprio agronegócio. A perda de papel de vanguarda e proativo do Brasil nos fóruns globais obscurece a possibilidade de reverter esta situação no atual regime (SEIXAS et al., 2020). Assim, chefes e representantes de Estado em várias partes do mundo mostram repulsa à posição do Brasil, que era uma potência entusiasta em discussões ambientais e um país comprometido com a construção de uma governança ambiental abrangente e democrática. Assim, o caminho que o Brasil tem adotado no atual governo, colocará o país no isolamento internacional em um cenário dramático domesticamente.

Bolsonaro, governadores e os novos rumos da paradiplomacia brasileira

Em setembro de 2020, durante o discurso de abertura da 75ª Assembleia Geral das Nações Unidas, Jair Bolsonaro (BRASIL, 2021, p. 1) logo mencionou o seguinte trecho fazendo menção à pandemia: "Por decisão judicial, todas as medidas de isolamento e restrições de liberdade foram delegadas a cada um dos 27 governadores das unidades da Federação. Ao presidente, coube o envio de recursos e meios a todo o país.". De antemão, inserir a agenda subnacional e os debates federativos logo no início de um dos maiores fóruns multilaterais de debate global demonstra

a importância dessa temática para o governo porque também é fator de mobilização da opinião pública interna, uma das grandes preocupações de Bolsonaro já considerando as eleições presidenciais brasileiras em outubro de 2022.

O negacionismo em relação à pandemia acabou sendo uma das marcas centrais do governo. Pesquisa realizada entre a organização Conectas Direitos Humanos e a Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP) revelou que houve "uma estratégia institucional de propagação do vírus" (BRUM, 2021, p. 01) abalizada principalmente por meio da Presidência da República. Assim, a prática de se eximir de determinadas responsabilidades fez com que Bolsonaro procurasse "inimigos internos", dentre eles os próprios governadores e lideranças do Poder Judiciário.

Essa afirmação proferida na ONU se relaciona à decisão emitida em meados de abril de 2020 pelo Superior Tribunal Federal (STF), o qual garantiu que estados e municípios pudessem tomar medidas necessárias no combate ao coronavírus, a exemplo de isolamento social e fechamento do comércio (RICHTER, 2020). Rapidamente isso se tornou uma das bandeiras dos pronunciamentos e aparições públicas de Bolsonaro, tecendo críticas aos governadores que, em sua visão, eram os responsáveis diretos pelas inúmeras problemáticas vivenciadas pelo país durante seu governo.

A mudança substancial na política externa marcada pelo tom por vezes agressivo e pejorativo de Bolsonaro, bem como pelas novas diretrizes propostas pela diplomacia de Araújo, abriu margem para que outros atores dinamizassem suas atividades internacionais. Empresas e organizações não governamentais impuseram tais ações, mas governadores e prefeitos tornaram-se interlocutores-chave no exterior (STUENKEL, 2021). Nesse ponto destacamos que a inserção internacional dos governos estaduais se estabeleceu em virtude da carência de diretrizes nacionais em meio à pandemia, da crise econômica e da instabilidade política, esta última sendo também notada no campo das relações internacionais com a ocorrência de desavenças com a China e com a precarização da imagem internacional brasileira em virtude da questão climática e ambiental (PRADO; JUNQUEIRA, 2020).

Logo que a Organização Mundial da Saúde (OMS) estabeleceu em março de 2020 que o surto de COVID-19 se configurava como uma pandemia, os governadores do Rio de Janeiro e de São Paulo, Wilson Witzel

e João Dória, criticaram a letargia do governo federal e propuseram medidas de distanciamento social. A crise sanitária também foi o estopim para agravar a tensão entre Bolsonaro e os nove governadores da região nordeste que ainda em meados de 2019 haviam formalizado a criação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste). Por exemplo, em março de 2021 a instituição tentou formalizar a compra coletiva de 37 milhões de doses da vacina russa Sputnik V (CONSÓRCIO NORDESTE, 2022), o que acabou não mostrando resultados práticos, pois diretrizes da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) impossibilitariam o uso do fármaco nacionalmente.

Composto por governadores de signos partidários divergentes de Bolsonaro, o Consórcio Nordeste logo se mostrou como um agente de oposição ao governo federal. Rui Costa, Governador da Bahia e primeiro Presidente do Consórcio entre 2019 e 2020, chegou a escrever uma carta para o Embaixador da China no Brasil, Yang Wanming, quando Eduardo Bolsonaro culpou o país pela pandemia do novo coronavírus (G1, 2020), sinalizando aumentar as relações bilaterais e minimizar os erros diplomáticos do governo federal.

Em relação à agenda ambiental, as queimadas na Amazônia elevaram a temática a um grau de destaque para a política externa bolsonarista. O Brasil recebeu críticas diretas de Angela Merkel e Emmanuel Macron e países como Alemanha e Noruega suspenderam repasses financeiros para o Fundo Amazônia, mecanismo que busca financiar ações de combate ao desmatamento na própria floresta. Considerando esse cenário, o diálogo entre governadores do Consórcio da Amazônia Legal e do Consórcio Nordeste mostrou-se praticamente obrigatório, sendo que este último realizou viagens a França, Itália e Alemanha em 2019 com o intuito de maximizar o fluxo de negócios com investidores europeus e fortalecer relações de cooperação (CONSÓRCIO NORDESTE, 2022 p. 24).

Claramente com os exemplos citados, observamos que a relação entre Bolsonaro e os governadores transpassa aspectos internos, relativos à dinâmica federativa, e internacionais, respaldando novos entendimentos e influências na própria política externa. Tal conjuntura passou a trazer mais aprofundamento à área de Análise de Política Externa. Com a ruptura da tradição diplomática brasileira, presenciamos por vezes um papel mais ativo - e por que não dizer reativo? - dos governos estaduais, o que

configura avaliar a política externa não somente pelo ponto de vista clássico com foco em um Estado unitário (LIMA, 1994), mas sim enquanto "[...] produto de um número de atores e estruturas, tanto domésticas quanto internacionais [...]" (CARLSNAES, 2008, p. 113, tradução nossa).

Por fim, esse movimento dos governadores tem trazido novos entendimentos à internacionalização de governos subnacionais, processo denominado nas Relações Internacionais como "paradiplomacia". Com a agenda de política externa bolsonarista que tomou corpo ainda nas prévias eleitorais, começaram a ocorrer novos debates para verificar se, com relações federativas conflitantes, os governos subnacionais aumentariam ou diminuiriam suas atividades internacionais. Hoje, podemos afirmar que a primeira opção é a mais plausível e contundente, coincidindo com uma "paradiplomacia de resistência" (BARROS, 2021, p. 73), na qual as atividades de governos estaduais por vezes colidem com o governo federal. Em um cenário de intensa polarização e instabilidade política, a conjuntura brasileira é crítica e, a par das dúvidas, a conjuntura recente de turbulência já demonstrou que o jogo federativo possui grande relevância, gerando impactos na política externa e trazendo novos entendimentos para sua observação.

A política externa de Bolsonaro e o relacionamento com lideranças da direita conservadora

Outro componente central da política externa sob a administração Bolsonaro foi a aproximação com governos de orientação conservadores ou não-liberais no mundo, especialmente no Ocidente, demonstrando a preferência do novo governo por relacionamentos mais estreitos com lideranças individuais e ideologias compartilhadas, se afastando de países considerados prioritários por questões econômicas, culturais e geopolíticas. Nesse sentido, desde o lançamento de seu plano de governo, destaque foi dado à aproximação do governo Bolsonaro ao governo Donald Trump nos Estados Unidos, a Benjamin Netanyahu em Israel, Matteo Salvini na Itália, Viktor Orbán na Hungria e mais recentemente a Vladimir Putin na Rússia, já no contexto de iminência da invasão do país à Ucrânia, o que inclusive repercutiu na posição brasileira com relação a esse con-

flito. Essa preferência torna-se ainda mais representativa no campo da diplomacia presidencial, tendo em vista a predominância de visitas do Presidente Bolsonaro a países governados por lideranças conservadoras ou autocráticas. A saber, dentre as 14 visitas de Estado realizadas por Bolsonaro no exterior desde o início de seu mandato até fevereiro de 2022, 11 foram direcionadas a países governados por líderes com essas características, como Israel, Estados Unidos, Índia, China, Rússia, Hungria e países árabes (Catar, Bahrein, Emirados Árabes Unidos), enquanto as demais visitas presidenciais foram a países da América do Sul (Argentina, Guiana e Suriname).[34]

Entre os elementos compartilhados por todas essas lideranças, destacam-se posturas críticas com relação à migração de estrangeiros para seus países, à liberdade de imprensa, à harmonia entre os poderes - especialmente à independência do poder judiciário -, aos direitos das minorias e da população LGBTQIA+ e à lisura do processo eleitoral e instituições democráticas. Já no plano internacional, a crítica dessas lideranças tem se centrado na atuação e relevância das instituições multilaterais e regionais, principalmente o sistema ONU e a União Europeia. No contexto latinoamericano, esses governos têm sido caracterizados como *direitas neo-patriotas*, dado seu perfil soberanista, nacionalista e forte retórica anti-globalista, para além do próprio alinhamento com os Estados Unidos de Donald Trump (SANAHUJA; LÓPEZ BURIAN, 2020). Ademais, a política externa bolsonarista tem também sido entendida como fundamentalmente populista:

> (d)iplomacia bolsonarista, cujo traço de populismo revela uma construção ampla, que condena objetivos, princípios e estratégias de relações internacionais à dinâmica própria do personalismo do líder populista. Ela se baseia em três pilares: propostas de soluções simples para problemas complexos, mobilização direta das massas e aposta na construção de inimigos externos (CASARÕES, 2020, p. 1).

A gestão de Ernesto Araújo no Ministério das Relações Exteriores (2019-2021) foi fundamentalmente marcada pela crítica antiglobalista ao

34 - Levantamento realizado na lista de notas de imprensa do Ministério das Relações Exteriores em 10/03/2022. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa?b_start:int=690. Acesso em: 16 abr. 2021.

sistema internacional e a aproximação selecionada a governos de inclinação ideológica comum, independente do peso do relacionamento desses países na balança comercial brasileira. Ao passo que laços profundos foram buscados com os Estados Unidos de Trump, a política externa conduzida por Araújo foi duramente criticada pelo parlamento brasileiro e pela opinião pública pelas duras críticas feitas à China, principal parceiro comercial do Brasil (ZARUR, 2021). Com relação ao sistema multilateral e organizações internacionais, duras críticas foram feitas ao longo da administração Bolsonaro ao papel 'totalitário' da ONU (BRASIL, 2020) e às medidas restritivas adotadas no contexto da pandemia (PODER 360, 2021). Ainda sobre a pandemia, ao alinhar-se à posição adotada por outros líderes de extrema direita do mundo e apoiar enquanto foi possível o uso de hidroxicloroquina para o tratamento de COVID-19 apesar dos seus resultados controversos, o governo brasileiro buscou em outra frente se posicionar contra o posicionamento da comunidade científica internacional (CASARÕES; MAGALHÃES, 2020).

A natureza personalista do relacionamento estabelecido pelo governo Bolsonaro com os líderes desses países tem tornado efêmeras as relações bilaterais brasileiras, as quais têm sido significativamente impactadas por mudanças político-eleitorais nesses países. O caso mais emblemático nesse sentido tem sido a relação entre Brasil e Estados Unidos durante o governo Bolsonaro. A aproximação estreita construída entre Bolsonaro e Trump, que acarretou em referências mútuas a uma Aliança Estratégica (U.S. MISSION BRAZIL, 2020) e assinatura de acordos comerciais entre os dois países (SANCHES, 2020) foi praticamente desestruturada com a vitória eleitoral de Joe Biden e o claro afastamento e críticas da nova administração norte-americana com relação ao Brasil, especialmente no que diz respeito a temas ambientais. Outros exemplos que corroboram esse traço é o arrefecimento de relações com Israel e a Itália após a saída de Netanyahu e Salvini de seus governos, respectivamente. Embora seja possível argumentar que esse relacionamento interpessoal entre líderes mundiais possa favorecer a criação de laços profundos entre lideranças de grande afinidade ideológica e visão de mundo, esse mesmo caráter interpessoal nas relações entre nações produz como consequência a falta de construção de compromissos e relacionamentos de longo prazo, que tendem a perder fôlego ou esvaziar-se com a mudança política em um dos países, traço que tem sido visto nas relações diplomáticas construídas pelo governo Bolsonaro sobre esses termos.

Conclusão

O presente capítulo buscou brevemente explorar três aspectos marcantes da política externa Bolsonarista que destoam das posições adotadas em governos anteriores e dos valores de política externa, historicamente defendidos pelo Itamaraty: 1) a internacionalmente criticada agenda ambiental adotada pelo novo governo, 2) a difícil relação estabelecida com os entes federativos, principalmente os governos estaduais no combate à pandemia e 3) a aproximação a líderes conservadores e de extrema-direita ao redor do mundo. Ao discutir em que medida o governo Bolsonaro gerou transformações significativas e problemáticas nessas três frentes, buscamos dialogar com as reflexões apresentadas pelos participantes do canal Ciências Sociais em Diálogo da UNESP, esclarecer as características e interesses por trás dessas agendas e discutir quais têm sido as implicações dessas decisões para a imagem internacional e doméstica do Brasil.

A destruição da governança ambiental e o isolamento internacional imposto pelo governo Bolsonaro está gerando efeitos em diversas áreas: mercados reduzidos para produtos agrícolas, especialmente na Europa; redução do investimento estrangeiro no país, devido ao crescente interesse dos investidores em países e empresas amigas do ambiente; corte total de doações de combate ao desmatamento, como aconteceu no Fundo Amazônia; distanciamento e enfraquecimento do papel brasileiro na governança da região da Amazônia. O caminho que o Brasil vem adotando consagrará o país cada vez mais ao isolacionismo internacional com resultados dramáticos à agenda ambiental.

Portanto, a agenda de preservação ambiental pode ser um grande trunfo para a política externa brasileira no marco das eleições de 2022. A pressão do sistema internacional e das questões econômicas poderia impulsionar o Brasil para uma nova guinada em relação à agenda do desenvolvimento sustentável. O país tem plenas condições de resgatar o seu papel de liderança em termos de conservação ambiental e uso sustentável dos recursos naturais. Se uma agenda mínima fosse seguida, o Brasil poderia aliviar a pressão internacional e ganharia força para continuar com a agenda de atração e expansão de investimentos na região.

Em segundo lugar, a conjuntura marcada por uma oposição política e partidária entre a Presidência da República e vários governos estaduais já denota novos rumos na paradiplomacia brasileira. Se, de um lado,

o país perde prestígio internacional e aumenta o seu isolacionismo, de outro, lideranças subnacionais acabam suprindo o vácuo político deixado pela esfera federal. Nacionalmente, não podemos esquecer que diversos nomes nessa seara, incluindo os governadores previamente mencionados, são figuras públicas muito conhecidas que possivelmente impactarão futuras eleições brasileiras.

Por fim, uma outra marca da agenda internacional do governo Bolsonaro, sua aproximação a lideranças da direita radical ao redor do mundo, poderá ser um ponto a se problematizar no pleito de outubro de 2022. Enquanto uma mudança de governo tenderia a uma revisão substancial nesses laços interpessoais promovidos por Bolsonaro com países iliberais e autoritários, uma reeleição do atual governo poderia servir de modelo para outras lideranças extremistas ao redor do mundo, particularmente na América Latina, nos anos seguintes.

REFERÊNCIAS

ADAMS, C.; BORGES, Z.; MORETTO, E. M.; FUTEMMA, C. Governança ambiental no Brasil: Acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 81, p. 1-13, maio/ago. 2020. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/81403. Acesso em: 15 nov. 2021.

ARAÚJO, E. **Política externa: Soberania democracia e liberdade**: Coletânea de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores - 2020. Brasília, DF: FUNAG, 2021.

AZZI, D. Diplomacia ambiental brasileira está em risco real de extinção. **Carta Capital**, 20 jul. 2019. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/blogs/observamundo/diplomacia-ambiental- brasileira-esta-em-risco-real-de-extincao/. Acesso em: 16 dez. 2021.

BARROS, M. Constâncias nos dissensos: O quadro normativo brasileiro e a emergência da "paradiplomacia de resistência". **Monções**, v. 10, n. 19, p. 70-104, 2021. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/13307. Acesso em: 23 nov. 2021.

BOLSONARO, J. **O Caminho da Prosperidade**. Proposta de Plano de Governo, 2018. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. **Discurso do Ministro Ernesto Araújo por ocasião da reunião informal do Conselho de Segurança das Nações Unidas relativa aos 75 anos do fim da Segunda Guerra Mundial**. Brasília, DF: FUNAG, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurso-do-ministro-ernesto-araujo-por-ocasiao-da-reuniao-informal-do-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-relativa-aos-75-anos-do-fim-da-segunda-guerra-mundial. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. **Discurso do Presidente Jair Bolsonaro na abertura da 75ª Assembleia Geral das Nações Unidas - 22 de setembro de 2020**. Brasília, DF: FUNAG, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/funag/pt-br/centrais-de-conteudo/politica-externa-brasileira/discurso-do-presidente-jair-bolsonaro-na-abertura-da-75a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas. Acesso em: 23 dez. 2021.

BRESSAN, R. N. Política externa brasileña hacia América del Sur: La gobernanza regional de la Amazonia en el gobierno Bolsonaro. *tt*: PASTRANA, E.; STOPER, N. **Governanza multinivel de la Amazonia**. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer: ESAP, 2020.

BRUM, E. Pesquisa revela que Bolsonaro executou uma "estratégia institucional de propagação do coronavírus". **El País**, 21 jan. 2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-21/pesquisa-revela-que-bolsonaro-executou-uma-estrategia-institucional-de-propagacao-do-virus.html. Acesso em: 20 nov. 2021.

CARLSNAES, W. Actors, structures, and foreign policy analysis. *In*: SMITH, S.; HADFIELD, A.; DUNNE, T. **Foreign Policy**: Theories, Actors, Cases. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

CASARÕES, G. Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro. **Pensamento Propio**, Buenos Aires, v. 49, n. 50, p. 231-274, jan./dez. 2019. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/eleicoes.pdf. Acesso em: 29 nov. 2022.

CASARÕES, G. Política externa sob Bolsonaro e Ernesto Araújo inaugura a diplomacia populista. **Folha de S. Paulo**, abr. 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/politica-externa-sob-bolonaro-e-ernesto-araujo-inaugura-a-diplomacia-populista.shtml. Acesso em: 20 dez. 2021.

CASARÕES, G.; MAGALHÃES, D. The hydroxychloroquine alliance: How far-right leaders and alt-science preachers came together to promote a miracle drug. Brazilian **Journal of Public Administration**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 197-214, jan./fev. 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/b3DhgtmpNW8FZMdSNqDY6Ht/?format=html. Acesso em: 07 nov. 2021.

CERVO, A. **Inserção Internacional**: Formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Editora Saraiva. 2008.

CONSÓRCIO NORDESTE. Relatório de Atividades do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste 2019-2021, Brasília, DF: **Consórcio Nordeste**, 2022.

EDUARDO Bolsonaro culpa China por coronavírus e gera crise diplomática, **G1**, 19 mar. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/03/19/eduardo-bolsonaro-culpa-china-por-coronavirus-e-gera-crise-diplomatica.ghtml. Acesso em: 23 dez. 2021.

GOMES, P. H.; MAZUI, G. Governo recriará comitê orientador do Fundo Amazônia, e vice Mourão diz que vai presidir. **G1**, 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/ noticia/2020/05/28/governo-federal-recriara-comite-orientador-do-fundo-amazonia-diz-mourao.ghtml. Acesso em: 20 nov. 2021.

GRIGORI, P. 118 agrotóxicos são aprovados durante a pandemia, liberação é ‘serviço essencial’. **Repórter Brasil**, 13 maio 2020. Disponível em: https://reporterbrasil.org.br/2020/05/96- agrotoxicos-sao-aprovados-durante-a-pandemia-liberacao-e-servico-essencial/. Acesso em: 19 nov. 2021.

LIMA, M. R. S. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

LO PRETE, R. O **Assunto #205**: A boiada do desmonte do Meio Ambiente. G1, 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/podcast/o-assunto/noticia/2020/06/08/o-assunto-205-a-boiada-do-desmonte-do-meio-ambiente.ghtml. Disponível em: 20 nov. 2021.

MENDES, L. Em fala contra globalismo, Ernesto Araújo propõe limitar escolha para o STF, **Poder360**, 04 set. 2021. Disponível em: https://www.poder360.com.br/brasil/em-fala-contra-globalismo-ernesto-araujo-propoe-limitar-escolha-para-o-stf/. Acesso em: 18 nov. 2021.

PODER 360. Na ONU, Ernesto Araújo contesta medidas de restrição contra a covid-19. **Poder360**, 22 fev. 2021. Disponível em: https://www.poder360.com.br/governo/na-onu-ernesto-araujo-contesta-medidas-de-restricao-contra-a-covid-19/

PRADO, D.; JUNQUEIRA, C. A queda de braço entre governadores e Bolsonaro, 26 de março de 2020, **Le Monde Diplomatique**, Disponível em: https://diplomatique.org.br/a-queda-de-braco-entre-governadores-e-bolsonaro/. Acesso em: 18 nov. 2021.

SANAHUJA, J. A.; LÓPEZ BURIAN, C. Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 126, p. 41-63, dez. 2020. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/26976702. Acesso em: 14 dez. 2021.

SANCHES, M. O que muda na relação Brasil-EUA com novos acordos assinados entre os países? BBC News Brasil, out. 2020. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54603503. Acesso em: 18 nov. 2021.

SARAIVA, M. G.; SILVA, Á. V. C. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. Relações Internacionais, v. 64, p. 117-137, 2019. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7518974. Acesso em: 20 nov. 2021.

SEIXAS, C. S. et al. Governança ambiental no Brasil: Rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)? Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 25, n. 81, p. 1-21, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/341473058_Governanca_ambiental_no_Brasil_rumo_aos_objetivos_do_desenvolvimento_sustentavel_ODS. Acesso em: 23 nov. 2021.

STUENKEL, O. Desmonte do Itamaraty abre brecha para projeção internacional de governadores e prefeitos. El País, 08 fev. 2021. Disponível em: https://brasil.elpais.com/opiniao/2021-02-08/desmonte-do-itamaraty-abre-brecha-para-projecao-internacional-de-governadores-e-prefeitos.html. Acesso em: 11 nov. 2021.

U.S. MISSION BRAZIL. Declaração Conjunta do Presidente Jair Bolsonaro e do Presidente Donald J. Trump. Embaixada e Consulado dos EUA no Brasil, 8 mar. 2020. Disponível em: https://br.usembassy.gov/pt/declaracao-conjunta-do-presidente-jair-bolsonaro-e-do-presidente-donald-j-trump/. Acesso em: 19 dez. 2021.

UOL. UOL mostra que Bolsonaro já chamou covid de gripezinha. UOL, 2021. 1 vídeo (30 seg). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=gE4L6CUewvg. Acesso em: 12 nov. 2021.

ZARUR, C. Sete momentos em que Ernesto Araújo atacou a China. O Globo, 18 maio 2021. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/sete-momentos-em-que-ernesto-araujo-atacou-china-1-25023701

Códigos Eleitorais brasileiros: continuidades, mudanças e o papel do Tribunal Superior Eleitoral[35]

Maria do Socorro Sousa BRAGA
Fernanda Cordeiro de OLIVEIRA

As primeiras disposições eleitorais no Brasil são encontradas na Constituição de 1824[36], mas um código eleitoral agregando todas as disposições legislativas referentes ao processo eleitoral só foi instituído em 1932. Além de documento consolidador, o Código Eleitoral de 1932 também criou a estrutura da Justiça Eleitoral, que se tornou responsável por amplo espectro dos trabalhos eleitorais, incluindo as etapas de alistamento, organização das mesas de votação, apuração dos votos, reconhecimento e proclamação dos eleitos. Outra importante inovação institucional trazida com este arcabouço institucional-legal foi a regulação das eleições federais, estaduais e municipais de maneira padronizada para todo o país.

No decorrer da história brasileira, entre 1932 e 1965, portanto em pouco mais de 30 anos, três códigos eleitorais foram adotados, acompanhando as mudanças políticas pelas quais passou o país. O Código Eleitoral de 1965, na forma da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, (BRASIL, 1965) ainda vigente, sofreu diversas alterações e incorporações ao seu texto original. O objetivo deste capítulo é verificar algumas características, continuidades, alterações e o papel da Justiça Eleitoral nesse per-

35 - Este trabalho é parte do projeto de pesquisa avaliando a qualidade da democracia em países da América Latina (II), apoiado pela bolsa produtividade do CNPq.

36 - Ainda no Brasil Império, a Constituição de 1824, outorgada pelo Imperador D. Pedro I, determinava a realização de eleições primárias (nas quais eram escolhidos aqueles que votariam nos deputados e senadores) para a escolha de representantes dos poderes legislativo e executivo. Para essa etapa de participação eleitoral, consideravam-se eleitores aptos apenas os cidadãos livres, do sexo masculino, com no mínimo 25 anos de idade e com renda anual de mais de 100 mil réis. Na etapa posterior, exigia-se renda mínima de 200 mil réis para qualificação à categoria conhecida como eleitor de segundo grau. Ou seja, aquele limitado grupo de cidadãos que poderiam votar diretamente nos deputados e senadores no período datado entre 1822 e 1889, no país. O período também foi marcado por inúmeras inovações e alterações na legislação eleitoral orientadas para garantir maiorias ao partido de posição.

curso de criação e de desenvolvimento dos códigos eleitorais brasileiros, em período quase centenário. Para dar conta deste propósito, na próxima seção realizamos uma breve análise histórico exploratória, transitando pelos respectivos códigos eleitorais brasileiros, tendo por base a noção canônica segundo a qual um código eleitoral é o conjunto de normas legislativas que rege o processo de eleição para cargos políticos. Na seção seguinte, examinamos brevemente os códigos eleitorais de 1932, 1945 e 1965 criados nos noventa anos de história político-eleitoral brasileira. Na seção três, avaliamos o papel do Tribunal Superior Eleitoral, como máxima instância superior sobre o tema, criado pelo Decreto n° 21.076/1932, (BRASIL, 1932) na ocasião ainda nomeado como Tribunal Superior de Justiça Eleitoral e que foi instalado em 20 de maio do mesmo ano, ainda com Sede no Rio de Janeiro/RJ. Na quarta e última seção, tecemos as considerações finais em torno dos temas.

Continuidades e mudanças nos Códigos Eleitorais brasileiros

Há 90 anos foi criado o primeiro Código Eleitoral (CE) brasileiro. Datado de 24 de fevereiro de 1932, este Código foi resultado direto da luta travada pelos defensores da modernização do sistema eleitoral para o fortalecimento da democracia, segundo alguns analistas, mas para outros, foi um meio utilizado pelo presidente Getúlio Vargas para assegurar-se no poder.[37]

De acordo com Zulini e Ricci (2020), o Código Eleitoral de 1932 (CE32) surgiu com um duplo objetivo. Primeiro, com a finalidade de organizar, dar transparência e coordenar as eleições, e assim, responder a uma parte da população que ansiava por uma democracia política mais condizente com a República. Ao mesmo tempo, Vargas buscava operacionalizar um dos propósitos da revolução de 1930, pelo menos na forma retórica, que era justamente moralizar e modernizar o sistema eleitoral, reduzindo as denúncias de fraudes, que se repetiam desde os tempos do

37 - Para um sofisticado aprofundamento em tornos dos debates sobre o tema, durante os anos Vargas, ver: "Voto, verdade e representação: reconstruindo os debates do Código Eleitoral de 1932", dissertação de mestrado, de autoria de Hannah Maruci Aflalo, FFLCH/USP, 2017.

Império. Sobre o tema, há vasta literatura com relatos sobre o "voto de cabresto", mecanismo de acesso aos cargos eletivos por meio da compra de votos com a utilização da máquina pública, abuso de poder econômico ou compra direta de votos, como características de pleitos no interior do Brasil como identificador de certo tipo de coronelismo. Em uma segunda perspectiva, ainda de acordo com esses mesmos autores, a aprovação do CE32, representou o resultado de um projeto político institucional mais amplo que visava à legitimação da Revolução de 1930 pela via da inovação institucional.

Este arcabouço legal, seria, então, o resultado de um momento peculiar em que o novo regime e, em particular, o Governo Provisório Varguista, também buscava se legitimar internamente. De acordo com Aflalo, (2017, p. 118-119)

> A importância do período em questão, dessa forma, não reside na reforma do sistema eleitoral em direção à democratização, mas no fato de ter constituído um momento no qual, por meio do Código Eleitoral de 1932, voto, representação e democracia se conectaram e em que certas clivagens na representação se cristalizaram e foram adotadas como o normal. Na Primeira República, a maneira de votar era completamente distinta e a conexão entre os votos e os eleitos se dava de outra forma, dado que na maioria das vezes esses resultados eram manipulados e falseados. A busca pela representação verdadeira se configura como uma tentativa de ligação entre o representante e os representados, na qual não está em jogo apenas essa conexão, mas a construção de cada um dos polos. Por isso, embora seja problemático afirmar que a década de 1930 inaugurou um regime democrático, é razoável afirmar que foi a partir do Código Eleitoral de 1932 que o sistema político brasileiro constituiu-se como um sistema representativo no qual representação e democracia passam andar lado a lado, como sinônimos.

Olhando quase duas décadas para trás, ainda em 1916 o presidente Wenceslau Brás, levando em conta a busca por maior seriedade do processo eleitoral, aprovou a Lei 3.139, sancionada em 02 de agosto desse mesmo ano (BRASIL, 1916). Essa Lei, que prescrevia o modo pelo qual deveria ser feito o alistamento eleitoral e dava outras providências sobre o tema, incumbiu o Judiciário da preparação de todo o processo eleitoral

brasileiro e, ao mesmo tempo, delegou a esse Poder o papel de executor primário da lei eleitoral. Esta configuração pode ser considerada como ponto de partida (ou matriz originária) para a criação de um efetivo Código Eleitoral, o que só aconteceria em 1932, como já vimos.

Surgiam ali, as grandes codificações eleitorais, que viriam a marcar as eleições futuras, sem prejuízo das anotações constitucionais gerais sobre o tema e de legislação complementar produzida, sempre com o intuito de suprir lacunas dos diplomas legais vigentes. Este CE de 1932 criou os principais mecanismos que regem o nosso processo eleitoral até os dias atuais. Desde então, foram instituídos ou atualizados alguns dos principais pilares sobre os quais se assentam os sistemas eleitorais e partidários brasileiros:

1. O voto secreto e livre;
2. O sistema de representação proporcional;
3. O voto obrigatório;
4. O voto feminino;
5. A criação da Justiça Eleitoral.

O quadro 1, a seguir destaca alguns desses principais movimentos que consolidaram a Justiça Eleitoral no Brasil de maneira bastante resumida.

Quadro 1 – Cronologia da criação dos códigos eleitorais e legislação complementares – pré 1988.

Cronologia da criação dos Códigos Eleitorais e legislação complementar no Brasil – antes de 1988
1916 – Lei Nº 3.139, de 2 de agosto. Prescreve o alistamento eleitoral e dá outras providências sobre o tema, incumbindo o Judiciário da preparação de todo o processo eleitoral brasileiro e, ao mesmo tempo, delega a esse Poder o papel de executor primário da lei eleitoral.
1932 – Primeiro Código Eleitoral. Introdução de inovações como voto secreto, voto feminino, sistema de representação proporcional. Criação da Justiça Eleitoral.
1935 – Modifica o sistema de representação proporcional proposto no Código Eleitoral de 1932. Voto feminino passa a ser obrigatório para as mulheres que tivessem atividade remunerada e regulamenta atribuições do Ministério Público no processo eleitoral. Aplicação do CE35 foi inviabilizada pelo golpe do Estado Novo em 1937.
1937 – Extinção da Justiça Eleitoral. Constituição abole partidos políticos, suspende as eleições livres e estabelece eleição indireta para presidente da República com mandato de seis anos.
1945 – Segundo código eleitoral: Lei Agamenon, que regula o alistamento eleitoral e as eleições, introduzindo a exigência de organização partidária em bases nacionais para o registro de partidos políticos pelo TSE, novamente instalado no Rio de Janeiro, onde permaneceu até abril de 1960, quando foi transferido para Brasília.

Cronologia da criação dos Códigos Eleitorais e legislação complementar no Brasil – antes de 1988
1946 – Nova Constituição, consagra a Justiça Eleitoral como um órgão do Poder Judiciário.
1950 – Lei nº 1.164 dedica capítulo para regulamentar propaganda partidária, prevê ações antifraudes, cria cédula única de votação e mantém o eleitor na mesma seção eleitoral.
1955 – Lei nº 2.582 institui cédula única de votação para presidente e vice-presidente da República. Até 1950, as cédulas eleitorais eram impressas e distribuídas pelos próprios candidatos.
1962 – Lei nº 4.109 cria cédula oficial para todas as eleições. Desde a Lei nº 4.737/1965 (CE65), cédulas eleitorais são confeccionadas e distribuídas, exclusivamente, pela Justiça Eleitoral.
1965 – Criação do terceiro Código Eleitoral editado e vigente: com 383 artigos, tem volume mais do que o dobro do primeiro regramento, que tinha 144 artigos.
De 1964 a 1985 – Regime militar. Sucessão de atos institucionais (AI 1 a AI 17, entre 1964 e 1969) com os quais o regime conduziu o processo eleitoral. Mudanças constantes, alteração da duração dos mandatos e instituição de eleições indiretas para presidente da República, governadores e prefeitos de cidades consideradas estratégicas, os chamadas "cargos biônicos".
1985 – Redemocratização do país, Emenda Constitucional nº 25/1985 restabelece eleições diretas para presidente e vice-presidente da República.

Fonte: Elaboração pelas autoras.

Chamaremos a atenção para alguns dos dispositivos mais relevantes criados nessa fase de gênese da estrutura legal que tornaria as eleições brasileiras regidas sob codificação desde então.

O voto feminino – continuidades e mudanças

O *voto feminino* no Brasil foi instituído por meio do mesmo Decreto nº 21.076/32, (BRASIL, 1932) também chamado de Código Eleitoral Provisório, após intensa campanha nacional, pelo menos desde 1919, com a criação da Liga para Emancipação Intelectual da Mulher (LEIM), coordenada principalmente pela bióloga paulista Berta Maria Júlia Lutz. Em 1922, a mesma LEIM serve de base para fundação da Federação Brasileira pelo Progresso Feminino (FBPF). Bertha Lutz, entre outras lideranças femininas, constituiu grupos de pressão sobre congressistas e encontraram-se com o presidente Getulio Vargas, no Palácio do Catete, nos períodos que antecederam a assinatura do Decreto, em fevereiro de 1932.

Inicialmente, o alistamento eleitoral era facultativo para mulheres, sendo dispensada a autorização do marido para que votassem. Somente dois anos depois, em 1934, quando da inauguração de um novo Estado Democrático de Direito, por meio da segunda Constituição da República, os direitos políticos de votar e de ser votada, já conferidos às mulheres,

foram assentados em bases constitucionais. No entanto, essa mesma nova Constituição de 1934, restringiu a obrigatoriedade do voto às mulheres que exerciam função pública remunerada, permanecendo ainda facultativo o voto das demais mulheres que não estivessem sob esse mesmo guarda-chuva trabalhista. A igualdade plena, ou seja, homens e mulheres sendo obrigados a se alistar e votar, independentemente se exerciam ou não função remunerada, só ocorreu por meio do Código Eleitoral de 1965, que vigora até os dias atuais, ainda que com diversas incorporações substantivas de legislação complementar.

Em relação a obrigatoriedade do voto, Braga e Aflalo (2018) verificaram relevante controvérsia na bibliografia historiográfica e da ciência política quanto ao início da introdução do voto obrigatório no Brasil. Assim, para Leal (1997), em virtude da existência de multas e punições aos abstencionistas nas leis eleitorais brasileiras de 1828 e 1846, a adoção do voto obrigatório teria origem mais remota. Já Nicolau (2004), identificou a adoção do voto e alistamento obrigatórios no Código Eleitoral de 1932. Outros autores, atentam para a função moralizadora das medidas introduzidas pelo Código, entre elas o voto obrigatório (HOLLANDA, 2009). Enquanto Kahn (1992) defende que somente a partir da Constituição de 1934 seria introduzida a obrigatoriedade tanto do voto quanto do alistamento eleitoral (KAHN, 1992). Por fim, Braga e Aflalo (2018) ao revisitarem o debate entre os formuladores do Código Eleitoral de 1932, a opinião pública nos jornais da época e nas discussões entre os parlamentares na Assembleia Constituinte de 1933, verificaram que a obrigatoriedade, em 1932, recaiu apenas sobre o alistamento eleitoral e não ainda sobre o voto. A obrigatoriedade do voto só se tornaria manifestação legal com a Constituição de 1934.

Criação da Justiça Eleitoral

Com a implementação do primeiro Código, em maio de 1932, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) foi instalado no Rio de Janeiro, então capital do país. Ele também instituiu os Tribunais Regionais Eleitorais nos estados (TREs). Como já tratamos, a Corte Eleitoral surgiu, mais precisamente, para dar integridade ao processo democrático. Considerado o

histórico de hábitos desabonadores da integridade dos processos eleitorais até então vigentes, caberia à Corte Eleitoral um amplo espectro de ação, desde alistar os eleitores, organizar a votação, apurar os votos, proclamar os eleitos e combater as fraudes existentes no período anterior. Ou seja: buscava-se ali, desde o início um processo de votação seguro, transparente e feito para todos, da maneira mais abrangente possível, sem perder de vista os duradouros vazios de não inclusões de parcelas significativas do eleitorado ao longo da história brasileira.

Partidos políticos -continuidades e mudanças

Importante enfatizar que, pela primeira vez, há referência num documento oficial aos partidos políticos. Embora, de acordo com estudiosos do fenômeno político, a história dos partidos políticos se inicia em período anterior. Os partidos políticos no Brasil têm suas origens nas disputas entre duas famílias paulistas, a dos Pires e a dos Camargos. Utilizando-se do uso da força e da violência, eles foram os primeiros grupos políticos a se voltarem uns contra os outros pelo poder local. Contudo, o termo "partido político" só passou a constar nos textos legais a partir da Segunda República. Até então, só se falava em grupos políticos. Admitia-se durante muito tempo candidaturas avulsas, em especial pelo fato de que os partidos não detinham o monopólio da indicação daqueles que iriam concorrer às eleições, o que só vai ocorrer após a edição do Decreto-Lei n.º 7.586 de 28 de maio de 1945, (BRASIL 1945) que deu aos partidos a exclusividade da indicação dos candidatos (TRE-PI, 2019).

As eleições durante o Império eram controladas pelo Imperador, por meio da Secretaria do Estado dos Negócios do Brasil, dos presidentes das províncias e da oligarquia. Ainda assim, a legislação em vigor durante os tempos imperiais permitia à opinião pública exigir eleições diretas, bem como criticar os abusos e as fraudes cometidos. O novo quadro eleitoral levou o Conselheiro Saraiva a reformá-la, encarregando o então Deputado Geral Rui Barbosa de redigir texto final do projeto da nova lei, de nº 3.029/1881, que mais tarde passou a ser conhecida como Lei Saraiva. Esta legislação, aboliu as eleições indiretas e delegou o alistamento eleitoral à magistratura, extinguindo as juntas paroquiais de qualificação (MACHADO, 2022).

Título de eleitor, cédula a urnas eletrônicas e aumento do eleitorado

Ainda sobre os avanços do Código Eleitoral de 1932, criou-se ali o cartão de eleitor, o primeiro a levar a fotografia e as impressões digitais de um eleitor, uma espécie de primórdio do Título de Eleitor, utilizado desde 1881, mas que teve suas características de segurança impulsionadas pelo CE32. Tais dispositivos aumentaram a segurança da Justiça Eleitoral quanto a quem estava votando ser realmente o titular do voto com intuito de evitar fraudes.

Destaque-se, ainda que, já no seu artigo 57 esse mesmo Código previa o uso de uma máquina de votar, o que somente aconteceria 64 anos depois, com o uso efetivo das urnas eletrônicas, a partir das eleições municipais de 1996. Ainda em meados da década de 1960, Ricardo Puntel criou e apresentou ao Tribunal Superior Eleitoral um modelo de máquina de votar que nunca chegou a ser usado. Imaginava-se que a neutralidade das máquinas, não só tornaria as apurações quase que instantâneas, mas também diminuiria o volume de fraudes.

Pioneiramente, em 1978, o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais (TRE/MG) apresentou ao TSE um protótipo para o início da mecanização do processo eleitoral. Após iniciativas isoladas de alguns Tribunais Regionais, que desenvolveram novas ferramentas de automação das eleições, de forma vanguardista o TRE-RS desenvolveu um projeto-piloto para a informatização do cadastro de eleitores do Rio Grande do Sul (MACHADO, 2022).

Em 1981, ainda no capítulo de aprimoramento de sistemas eletrônicos para a informatização dos dados eleitorais, o então presidente do Tribunal Superior Eleitoral, ministro Moreira Alves, encaminhou ao presidente da República, João Baptista de Oliveira Figueiredo, um anteprojeto que versava sobre a utilização de processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais, visando dar mais transparência e segurança ao processo eleitoral. Em 1982, por meio da Lei nº 6.996/82 criou-se um arcabouço mais denso, que dispôs sobre a utilização do processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais (TRE-PI, 2019).

Três anos depois, em 1985, a Lei nº 7.444 tratou da implantação do processamento eletrônico de dados no alistamento eleitoral e da revisão do eleitorado, que resultou no recadastramento de 69,3 milhões de elei-

tores, e em 1986 a quem foram conferidos novos títulos eleitorais, agora com número único nacional. No entanto, somente nas eleições municipais do pleito de 1996, a Justiça Eleitoral deu início ao processo de informatização do voto. Estreando as urnas, usaram pela primeira vez a "máquina de votar", nesse ano, cerca de 33 milhões de eleitores. Na eleição geral de 1998, o voto informatizado alcançou cerca de 75 milhões de eleitores. E no pleito do ano 2000, todos os eleitores puderam utilizar as urnas eletrônicas nas eleições municipais.

Voltando a contextualização da implantação dos códigos eleitorais, com o Estado Novo implantado por Getúlio Vargas a partir de novembro de 1937, chegou a "Polaca", como ficou apelidada a Constituição de 1937 justamente por ter sido inspirada no modelo semifascista polonês, de fortes características autoritárias e que concedia ao governo poderes praticamente ilimitados. Essa Constituição de 1937 extinguiu a Justiça Eleitoral, aboliu os partidos políticos, suspendeu as eleições livres e estabeleceu a eleição indireta para presidente da República com mandato de seis anos.

Após oito anos no poder, Vargas foi deposto em 29 de outubro de 1945 por um golpe que uniu oposição e militares. Logo após a deposição de Vargas, foi instituída a Lei Agamenon, ou seja, o segundo Código Eleitoral, em 1945, restabelecendo definitivamente a Justiça Eleitoral, que voltou a organizar o alistamento e as eleições. O Tribunal Superior Eleitoral foi novamente instalado no Rio de Janeiro, onde permaneceu até abril de 1960, quando foi transferido para Brasília. Uma nova Constituição, promulgada em 1946, consagrou a Justiça Eleitoral como um órgão do Poder Judiciário. E, então, de acordo com Machado (2022) um novo Código Eleitoral foi criado para nortear o processo eleitoral brasileiro.

A legislação eleitoral, no período compreendido entre a deposição de João Goulart (1964) e a eleição de Tancredo Neves (1985) foi marcada por uma sucessão de atos institucionais e emendas constitucionais, leis e decretos-leis com os quais o Regime Militar conduziu o processo eleitoral de maneira a adequá-lo aos seus interesses, visando ao estabelecimento da ordem preconizada pelo Golpe Civil-Militar de 64 e à obtenção de uma maioria favorável ao governo. Com esse objetivo, o Regime alterou a duração de mandatos, cassou direitos políticos, decretou eleições indiretas para presidente da República, governadores dos estados e dos territórios e para prefeitos dos municípios considerados de interesse da segurança nacional e das estâncias hidrominerais, instituiu as candidaturas natas,

o voto vinculado, as sublegendas e alterou o cálculo para o número de deputados na Câmara, com base ora na população, ora no eleitorado, privilegiando estados politicamente incipientes, em detrimento daqueles tradicionalmente mais expressivos, reforçando assim o poder discricionário do governo.

Dessa forma, o terceiro Código Eleitoral – de 1965, criado, portanto, sob o regime civil-militar, foi marcado por essa sucessão de atos institucionais, por meio dos quais as elites no poder central conduziram o processo eleitoral. Em outubro de 1965, o general presidente Castello Branco editou o Ato Institucional n° 2, que, entre outras medidas, punha fim ao fim do pluripartidarismo. "Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros", dizia o artigo 18 do AI-2. Em seguida, o governo decretou o Ato Complementar n° 4, cerca de um mês depois, regulamentando o AI-2.

No início de 1966, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a Aliança Renovadora Nacional (Arena) já estavam montados às pressas e disputaram as eleições daquele ano. Ainda sob ditadura, o Congresso Nacional discutiu a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, sancionada no final de 1979. Entre outras medidas, essa lei restabeleceu o pluripartidarismo, anotada na forma da Lei Federal n° 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Criada em 1965, Arena, após sua extinção, o partido passou a se chamar Partido Democrático Social (PDS) e as oposições se dividiram em PMDB, PTB, PDT; nos anos a seguir veio o Partido dos Trabalhadores, fundado em fevereiro de 1980.

Com o início da redemocratização do país, começou uma nova fase na história da política brasileira. Ainda durante a transição de regime, a Reforma Partidária de 1979 implodiu com o bipartidarismo compulsório (1969-1980) e inaugurou o pluripartidarismo mitigado com a criação e/ou reorganização dos partidos políticos. Em 1985, após a campanha pela realização das eleições diretas de 1984, Tancredo de Almeida Neves foi eleito presidente da República por um colégio eleitoral, mas não chegou a tomar posse. Com a morte de Tancredo, José Sarney assumiu a Presidência da República. A partir daí, o primeiro governo civil após 21 anos de regime militar promoveu várias mudanças jurídicas fundamentais, entre elas a promulgação da Emenda Constitucional nº 25 à Constituição de 1967, que restabeleceu eleições diretas para presidente e vice-presidente da República e os analfabetos passaram a ter o direito de votar. O voto

desse público existiu durante o período colonial e o Império, até ser abolido em 1881. Essa exclusão perdurou por todas as constituições do período republicano.

Mas, diferentemente de períodos anteriores, não houve até o momento criação de novo Código Eleitoral para essa segunda experiência de democracia competitiva. Todo processo de regramento eleitoral tem sido realizado pelo Congresso Nacional e Tribunal Superior Eleitoral. Como veremos adiante, o Código eleitoral de 1965 passou por alterações ao ser promulgada a Lei de Inelegibilidade de maio de 1990 (Lei das Eleições). Já a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971 foi alterada pela Lei 9096 em 1995. Acrescente-se as diversas Resoluções do TSE ao longo de toda essa quadra democrática.

É neste contexto que a justiça eleitoral vem assumindo protagonismo, aumentando sua atuação na organização do processo de representação política e se mostrando como densificador do processo democrático. A cada eleição de forma a se aperfeiçoar, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) elabora, aprova e publica resoluções que compilam e regulamentam a legislação para nortear a realização dos pleitos eleitorais. Podem versar sobre diversos temas tais como: registro de candidaturas, propaganda eleitoral, financiamento de campanhas e prestação de contas de candidatos e partidos, organização das eleições e pesquisas eleitorais. Essas resoluções visam normatizar a aplicação dessa legislação ao caso concreto – ou seja, um pleito específico, seja federal, municipal ou estadual. As resoluções versam sobre todas as fases do processo eleitoral.

Voltando no tempo, entre essas iniciativas que merecem destaque temos a criação do Cadastro Nacional de Eleitores, em 1986. Com esse movimento, pela primeira vez, os registros das informações eleitorais dos cidadãos deixou de ser feito em papel, pelos estados, e foi unificado. Promulgada em 1988, a Constituição Cidadã estabeleceu a eleição direta para os cargos de presidente, governador, prefeito, senador, deputado e vereador. Instituiu ainda o referendo e o plebiscito como formas de participação popular. A nova Constituição também confirmou o voto facultativo para os analfabetos e estabeleceu o mesmo tipo de voto para os jovens de 16 e 17 anos e para os idosos com mais de 70 anos.

Conforme asseveramos linhas atrás, outra iniciativa do TSE foi a mudança do sistema de votação por meio das cédulas de papel para a urna eletrônica. A urna eletrônica começou a ser usada paulatinamente partir

das eleições de 1996 e nas eleições de 2000, todos os eleitores já votavam por meio desse equipamento eletrônico. Por fim, a partir de 2008, a Justiça Eleitoral começou a implantar o cadastramento biométrico dos eleitores, que identifica quem vota pelas digitais, com amplo recadastramento geral do eleitorado, escalonado por UFs.

Desde 2020 se iniciaram os debates no mundo político em torno da criação de um novo Código Eleitoral. Essa proposta (Projeto de Lei Complementar (PLP) 112/2021), reúne todas as leis ordinárias e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, a Lei de Inelegibilidade de maio de 1990 (Lei das Eleições) e a Lei orgânica dos Partidos Políticos de 1995. Incluindo diversos temas relacionados aos partidos, sistemas eleitorais, propaganda e campanha eleitoral, uso das redes sociais e a violência política nos pleitos, a projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados. Foi encaminhado para o Senado Federal e encontra-se com o Relator Alexandre da Silveira desde fevereiro de 2022, aguardando parecer da relatoria.

Vale salientar, que o PLP 112/2021 de autoria da Deputada Federal Soraya Santos (PL/RJ), somente foi aprovado pelo Presidente da Câmara Arthur Lira (PP/AL) por utilizar-se do artifício de Grupo de Trabalho e não de Comissão para acelerar a votação a toque de caixa na Câmara dos Deputados, aprovando às pressas em 15 de setembro de 2021. No Senado, o presidente Rodrigo Pacheco (DEM/MG) entregou o Projeto ao senador Marcelo Castro (MDB-PI), designado para acompanhar as discussões junto aos senadores Carlos Fávaro (PSD-MT) e Antônio Anastasia (PSD-MG), o que inviabilizou a implantação desse Código consolidador para vigência nas eleições de 2022.

Essa proposta traz inovações relevantes, uma vez que regulamenta as candidaturas coletivas e cria dispositivos para atualizar a legislação às novas tecnologias, como a Lei Geral de Proteção de Dados e o Marco Civil da Internet; censura pesquisas eleitorais a partir da véspera da eleição; muda a prestação de contas dos partidos, protege propaganda política em igrejas e ressuscita a propaganda partidária na TV. Permite ainda que dois ou mais partidos criem federações partidárias por quatro anos para disputar eleições e ter funcionamento parlamentar; o texto reforça a autonomia partidária e continua permitindo o funcionamento das comissões provisórias por até 8 anos (quando em 2019 a Justiça eleitoral determinou o fim dessas comissões após seis meses de funcionamento).

Ainda em relação à campanha eleitoral, os partidos e diretórios po-

derão usar verbas do fundo partidário. Amplia a fidelidade partidária para todos os cargos eletivos, inclusive governadores e senadores, hoje vale para deputados e vereadores; e, ainda, regulamenta candidaturas coletivas para deputados e vereadores que serão representadas formalmente por um único candidato independente do número de componentes do mandato coletivo. Os crimes eleitorais foram atualizados para incorporar as Fake News e a violência política contra as mulheres.

Visando melhorar às condições de competição e representação das mulheres e negros, os votos recebidos por esses públicos eleitos passam a valer o dobro na divisão de recursos dos fundos Partidário e Eleitoral. Foi também aprovado um destaque para incluir indígenas nessa política, mas só relacionado ao Fundo Partidário. Também consta do texto a determinação de que ao menos 30% dos cargos de direção dos partidos sejam ocupados por mulheres.

TSE como guardião do Processo Eleitoral Brasileiro

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é o órgão máximo da Justiça Eleitoral e sua estrutura foi criada no mesmo desenho institucional do qual brotou o Código Eleitoral de 1932. O TSE exerce papel fundamental na construção e no exercício da democracia brasileira. O Tribunal possui características únicas e raramente comparável às demais justiças eleitorais noutros países: além de organizar as eleições, que se realizam a cada dois anos, instituição brasileira possui a peculiaridade de normatizar, fiscalizar e julgar, tudo sob uma mesma estrutura federal com sólidas ramificações subnacionais.

Suas principais competências estão fixadas pela Constituição Federal e pelo Código Eleitoral (BRASIL, 1965). Com funções administrativas de amplos espectros em todo tema afeito ao Direito Eleitoral, a instituição também tem sob sua cobertura um grande e complexo cabedal que é manejado exaustivamente a cada ciclo eleitoral, a cada dois anos. Algumas dessas fontes de matéria eleitoral são a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988); a Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral); a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidade); a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (BRASIL, 1995) Lei dos Parti-

dos Políticos); e a Lei nº 9.504/1997 (BRASIL 1997) (Lei das Eleições). Ainda nas etapas que precedem aos ciclos eleitorais, o Tribunal expede instruções para regular os processos eleitorais a seguir. As instruções têm previsão legal no art. 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e no art. 23, IX, do Código Eleitoral e devem ser expedidas até 5 de março do ano de cada eleição. Ao mesmo tempo, quando exerce sua função consultiva, o TSE está amparado nos arts. 23, XII, e 30, VIII, do Código Eleitoral.

Com esse amplo e complexo conjunto de responsabilidades, os números do TSE são grandiosos[38]. Nas eleições municipais de 2020, o Tribunal foi responsável pelo registro de 557.678 candidaturas aos executivos, sendo 19.379 (3.74%) para os cargos de Prefeito e 19.814 (3.82%) para Vice-prefeito. No que tange ao cargo de Vereador registrou 518.485, (92.44%). Dessas candidaturas, 26.096 (4,68%) foram consideradas inaptas após julgamentos diversos na Corte. Rápida consulta à base de dados do Sistema de Acompanhamento de Documentos e Processos (SADP) e Processo Judicial Eletrônico (PJe) do TSE retorna um volume de 3.888 processos em acervo, para o ano de 2022; 4.202 processos para 2021, tendo sido distribuídos 2239 e baixados 2.231.

O avanço normativo na seara do Direito Eleitoral permite ainda o reconhecimento de que o Estado brasileiro costuma produzir eleições de elevado prestígio e legitimidade em todo o mundo, tendo em vista os avanços concebidos durante todos esses anos. Do ponto de vista jurídico, não há dificuldade em perceber que aí se cumpre o papel a que se destina o Direito Eleitoral, aquele destinado à promoção da cidadania. Mas essa importância vai além. Como assevera Dieter Nohlen:, “um governo surgido de eleições livres e universais é reconhecido como legítimo e democrático; no entanto, o poder das eleições é ainda mais extenso: as eleições competitivas constituem a força legitimadora de todo o sistema.” (NOHLEN, 1995). Nessa senda, a legalidade eleitoral, para além de ultrapassar a função de normatizar e tornar factível a democracia, atuará também como uma importante fonte de promoção da cidadania e de sustentação do regime. Torna-se, assim, imperativo zelar pela conformação de um Direito Eleitoral bom não apenas na trivial produção da legitimidade

38 - Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao/home?session=1796962521719. Acesso em: 12 nov. 2021.

de origem, mas também na edificação de um ordenamento imbuído por um senso de justiça que reproduza o querer coletivo: uma Justiça Eleitoral em que se produzam diplomas cada vez mais inclusivos e moralizadores. Desse modo, o Tribunal Superior Eleitoral cumpre seu papel institucional de guardião do processo eleitoral enquanto promove por meio do pleno exercício das suas funções, uma sequência robusta de eleições fidedignas, limpas, respeitadoras das vontades dos eleitorados e que tenham no fortalecimento da democracia seu principal fundamento.

Conclusão

Passados 90 anos do nosso primeiro Código Eleitoral, seguido por mais dois códigos, 1945 e 1965, um novo código está sendo gestado no Congresso Nacional. Visando avaliar continuidades e mudanças nesses códigos, este capítulo examinou normas e dispositivos que nortearam a construção da cidadania política, por um lado, e regraram a competição política, por outro lado; bem como examinou qual tem sido o papel da Justiça Eleitoral no percurso dos processos eleitorais.

Verificamos que dispositivos como o voto secreto, voto obrigatório, sistema proporcional e o aparato da justiça eleitoral desenvolvidos no CE32 permanecem constante ao longo da história política brasileira. Mas no que tange ao voto feminino, aos tipos de financiamento da política e grau de autonomia dos partidos, bem como aos mecanismos de votação observamos consideráveis mudanças quando comparamos os três códigos eleitorais e a legislação complementar instituída após a constituição de 1988. Alterações que, se de um lado, foram no sentido da ampliação numérica do eleitorado nacional, tornando a participação política para além da cidadania regulada (SANTOS, 1987); ao mesmo tempo tiveram como consequência o aumento da autonomia do funcionamento das organizações partidárias, por outro lado.

Quanto ao papel do Tribunal Superior Eleitoral notamos crescente aumento de seu protagonismo no processo eleitoral, seja modernizando e informatizando sua estrutura técnica e administrativa, resultando em processamento e sistematização cada vez mais segura e eficiente das informações das eleições; seja intervindo na elaboração de leis quando consul-

tado pelos atores partidários e sociais. Esse ativismo da justiça eleitoral é um traço marcante dessa última quadra democrática.

REFERÊNCIAS

AFLALO, H. M. **Voto, verdade e representação**: Reconstruindo os debates do Código Eleitoral de 1932. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26062018-115055/pt-br.php. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRAGA, M. S. S.; AFLALO, H. M. Origens do voto obrigatório no Brasil. In: RICCI, P. (org.). **O autoritarismo eleitoral dos anos trinta e o Código Eleitoral de 1932**. Curitiba: Appris, 2018.

BRASIL. **Lei n. 3.139, de 2 de agosto de 1916**. Prescreve o modo porque deve ser feito o alistamento eleitoral e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1916. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3139-2-agosto-1916-574077-republicacao-97309-pl.html. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Decreta o Código Eleitoral. Brasília, DF: Chefe do Governo, 1932. Disponível em: http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=33626. Acesso em 15 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945**. Regula, em todo o país, o alistamento eleitoral e as eleições a que se refere o art. 4o da Lei Constitucional no 9, de 28 de fevereiro de 1945. Brasília, DF: Presidência da República, 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7586.htm. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3o, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Vice-Presidência da República, 1995. Disponível em: em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Vice-Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 19 dez. 2014.

TRE-PI. T**ribunal Regional Eleitoral do Piauí**. Evolução da Justiça Eleitoral no Brasil. TRE-PI, 2019. Disponível em: https://www.tre-pi.jus.br/o-tre/memoria-e-cultura/evolucao-da-justica-eleitoral-no-brasil. Acesso 10 abr. 2022.

HOLLANDA, C. B. **Modos da representação política**: O experimento da Primeira República brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

KAHN, T. **O Voto Obrigatório**.1992. Dissertação. (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: O município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1997.

MACHADO, M. L. A. (coord.). **90 anos de Justiça Eleitoral**. Curitiba: TER-PR, 2022.

NICOLAU, J. **Sistemas eleitorais**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

NOHLEN, D. **Sistemas electorales y partidos políticos**. Ciudad de México: FCE, 1995.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1987.

ZULINI, J. P.; RICCI, P. **O Código Eleitoral de 1932 e as eleições da Era Vargas**: Um passo na direção da democracia? Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 33, n. 71, p. 600-623, set./dez. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/eh/a/6b3GwRtS5CjL3xNf3H65twt/?format=html&lang=pt. Acesso em: 15 abr. 2022.

O Supremo Tribunal Federal e a questão do Poder Moderador na atualidade[39]

Carlos Henrique GILENO
Eder Aparecido de CARVALHO

O conceito de Poder Moderador estava colocado como hipótese desde a publicação do célebre Espírito das Leis (1748) de Charles-Louis de Secondat, barão de Montesquieu (1689-1755).[40] Entretanto, não delegava ao monarca o exercício da função daquele poder, mas à nobreza parlamentar.[41] Posteriormente, aquele conceito obteve relevância para alguns intelectuais e políticos nos debates da Assembleia Constituinte da França (1789) e, concomitantemente, era rejeitado por constituintes da ala democrática que perfilhavam o ordenamento de uma Assembleia Nacional unicameral conduzida pela supremacia do Poder Legislativo, entre eles Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836), Isaac Le Chapelier (1754-1794) e Charles-Maurice de Talleyrand-Périgord (1754-1838).

Detratores do primado do Poder Legislativo, os monarquistas constitucionais -Pierre-Victor, barão de Malouet (1740-1814), Jean-Joseph Mounier (1758-1806), Trophime-Gérard, marquês de Lally-Tollendal (1751-1830) e Stanislas Marie Adélaïde, conde de Clermont-Tonerre (1757-1792) - alvitravam a hipertrofia do Poder Executivo concentrada na Coroa, a qual disporia dos vetos aos projetos advindos da câmara legislativa. A intenção era corroborar a função específica da Coroa no aparato

39 - Salvo atualizações e acréscimos, partes deste capítulo foram publicadas na revista Em Tese (UFSC - Florianópolis). Na ocasião, o artigo apresentou o seguinte título: Reflexões sobre o Poder Moderador nas instituições políticas brasileiras: o pretérito e o presente, v. 15, p. 10-32, 2018.

40 - O barão de Montesquieu firmou a sua concepção de Poder Moderador no Capítulo VI (Da constituição da Inglaterra) que compõe Livro XI (Das leis que formam a liberdade política em sua relação com a constituição) (MONTESQUIEU, 2000).

41 - "Dos três poderes dos quais falamos, o de julgar é, de alguma forma, nulo. Só sobram dois; e, como precisam de um poder regulador para moderá-los, a parte do corpo legislativo que é composta por nobres é muito adequada para produzir este efeito" (MONTESQUIEU, 2000, p. 75).

institucional e político do moderno Estado francês com a finalidade de obstaculizar a restauração da monarquia absolutista do Antigo Regime.

As proposições dos monarquistas constitucionais saíram enfraquecidas do debate. Não obstante, um dos seus correligionários - Jacques-Henri Bernardin de Saint-Pierre (1737-1814) - cunhou pela primeira vez a expressão Poder Moderador, orientando o conde de Clermont-Tonerre a publicar *Analyse raisonnée de la Constituition Française* (1791), onde descrevia as funções constitucionais do Poder Moderador (LYNCH, 2011).

Ulteriormente, as atribuições constitucionais do Poder Moderador foram detalhadas teoricamente no quadro de uma Monarquia Constitucional Parlamentar com a divulgação em 1815 dos *Princípios da Política aplicáveis a todos os governos representativos e particularmente à constituição atual da França* de Henri-Benjamin Constant de Rebecque (1767-1830). Escrito durante o Governo dos Cem Dias (20/03 a 18/06/1815) de Napoleão Bonaparte (1769-1821), o livro de Benjamin Constant - com a intenção de garantir o equilíbrio entre os poderes das instituições políticas francesas - projetava uma Carta Constitucional que viabilizasse a definição das funções dos poderes que representariam os vários interesses dos grupos políticos.

O modelo constitucional de Benjamin Constant era composto por quatro poderes: Poder Moderador[42], Poder Executivo[43], Poder Representativo[44](bicameral) e Poder Judiciário[45]. Para Benjamin Constant, o titular do poder Moderador é inviolável, sagrado e irresponsável politicamente perante os seus atos administrativos. Enquanto o Poder Moderador é neutro, os demais poderes (Executivo, Representativo e Judiciário) são ativos e responsabilizáveis pelas suas ações públicas. Injusta seria a responsabilização se fossem passivos ante a vontade política pessoal do monarca (BASTOS, 2014).

---

42 - Este poder estaria acima dos demais. Espécie de árbitro que procura o equilíbrio entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

43 - Confiado aos Ministros que cuidam da execução geral das leis.

44 - Benjamin Constant (2014) distingue cinco poderes ao invés de quatro. Isso porque considera o Poder Representativo como sendo dois poderes: Poder Representativo da continuidade (Assembleia Hereditária, composta de parlamentares delegados pelo Poder Real) e Poder Representativo da opinião (Assembleia eleita por voto censitário - proprietários ou de poder econômico).

45 - Confiado aos tribunais que detêm o poder de julgar as particularidades das leis.

Ao Poder Real caberia moderar e equilibrar as ações dos demais poderes. Quando houvesse conflitos entre os mesmos, a obrigação constitucional do Poder Moderador seria intervencionista. Por exemplo, se o comportamento do Poder Executivo estivesse ancorado na arbitrariedade, o monarca destituiria o Ministério. Do mesmo modo, se a câmara legislativa representasse ameaça à estabilidade política nacional, o titular do Poder Moderador a dissolveria e instituiria novos pares ou convocaria outras eleições.

Por outro lado, se o Poder Judiciário perpetrasse ações nocivas à sociedade ao aplicar penas demasiadamente rigorosas ou arbitrárias, o monarca moderaria aquele conflito, exercitando o seu direito de graça ao conceder o perdão. No entanto, o monarca não poderia estar acima da Constituição, pois seria necessário definir os limites da legalidade constitucional: esse fator diferencia a Monarquia Constitucional Parlamentar da Monarquia Absolutista ou Despótica. Destarte, o Poder Real, por meio do Chefe de Estado, deveria tomar precauções para não substituir ou incorporar os demais poderes (CONSTANT, 2014).

O conceito de Benjamin Constant referente ao Poder Ministerial ativo e independente - ainda que emane do Poder Real - estabeleceu as responsabilidades dos ministros e separou o Poder Executivo do Poder Moderador[46]. Sendo os ministros responsabilizáveis e o titular do Poder Moderador inviolável e sagrado - não estando sujeito à responsabilidade alguma - fica evidente a separação entre a autoridade responsabilizável (Poder Executivo) e a autoridade inviolável (Poder Moderador). Todavia, a integralidade constitucional "[...] se perde se o poder moderador vira poder executivo e se o poder executivo assume características e funções monárquicas" (BASTOS, 2014, p. 19).

A natureza do Poder Moderador é diversa do poder discricionário, e o monarca - ao integrar as atribuições do Poder Executivo - deixaria de ser neutro. A arbitrariedade ocorreria quando fossem confundidas as prerrogativas constitucionais do Poder Executivo com o Poder Real, fato que colocaria em risco a estabilidade política e a liberdade dos cidadãos (CONSTANT, 2014). Benjamin Constant indicou que a distinção entre o Poder Real e o Poder Executivo seria a chave fundamental do ordena-

46 - A responsabilidade pelos atos do Poder Executivo deve ser atribuídos aos Ministros.

mento político (HOLANDA, 1985; LEAL, 2014). O Poder Executivo, embora possuindo prerrogativas constitucionais distintas das atribuições do Poder Moderador, constitui-se por delegação privativa da nação ao monarca hereditário e não do Parlamento[47]. O regime de monarquia limitado reconhecido por Benjamin Constant, mesmo sob a influência inglesa, não era parlamentarista.

> O vício de quase todas as constituições (até hoje) foi não haver criado um poder neutro. Em vez disso, investiu a plenitude da autoridade a um dos poderes ativos. Quando essa soma de autoridade se reuniu no poder legislativo, a lei, que não deve descer a certas esferas, estendeu seu domínio a tudo. Existiu uma arbitrariedade e tirania sem limites. Daí os excessos do "Parlamento Longo", os das assembleias populares nas repúblicas da Itália, os da Convenção durante algumas de suas etapas. Quando essa mesma soma de autoridade se reuniu no poder executivo, houve despotismo. Daí a usurpação a que deu lugar a ditadura em Roma (CONSTANT, 2014, p. 40).

Benjamin Constant, na obra *Reflexões sobre as Constituições e as Garantias* (1814), procurou resguardar os princípios monárquicos e as garantias individuais vinculadas a um modelo institucional e político que pudesse conciliar os antigos princípios monárquicos aos novos direitos de cidadania gerados pela Revolução Francesa e revigorados na Constituição de 1791. Se a defesa das garantias individuais aproximou Benjamin Constant do pensamento revolucionário liberal francês, a permanência em sua teoria política dos princípios políticos monárquicos o ligou ao pensamento conservador, com o adendo de que o escritor e político franco-suíço era constitucionalista e opositor das pretensões das monarquias absolutistas de excessiva concentração do poder institucional e político na Coroa (BASTOS, 2014).

O Poder Moderador não governaria no sentido estrito da expressão, pois não lhe caberia qualquer iniciativa que não estivesse prevista na Constituição. Ainda assim, o Poder Moderador não seria mero símbolo monárquico (TORRES, 1973). Quando os poderes - esquematizados pela

47 - De acordo com o Art. 98 da Constituição de 1824, "O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e o seu Primeiro Representante, para incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos" (BRASIL, 1824, art. 98).

teoria dos três poderes do barão de Montesquieu - entrassem em conflito, o Poder Real interviria para endossar a estabilidade político-institucional.

Benjamin Constant salientou que esse modelo se adaptaria melhor ao sistema monárquico constitucional parlamentar pautado nas tradições, com o monarca detendo a faculdade exclusiva de árbitro na resolução de conflitos. O Poder Moderador independente não se sobreporia aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Mesmo tendo autonomia para dissolver o órgão responsável pela elaboração das leis, o Poder Moderador apenas mediaria os embates históricos existentes entre as facções políticas.

A Monarquia Constitucional Parlamentar deveria justapor a conformação institucional do Estado Moderno à Monarquia Absolutista, pois a base constitucional evitaria a irrupção da tirania e impossibilitaria a absorção do Poder Legislativo e do Poder Judiciário pelo Poder Moderador consubstanciado no Imperador. Para que uma monarquia seja compreendida como constitucional, os limites e modos que os poderes políticos estão regulados, as suas atribuições e independência devem estar submetidas à legislação prevista na Constituição: a pátria não pode estar sujeita à vontade ilimitada de um poder institucional, mas ao cumprimento literal das normas constitucionais (TORRES, 1973).

A Constituição do Império do Brasil de 1824 foi outorgada por D. Pedro I (1798-1834) e consolidou o aparato institucional do Poder Moderador, a qual perdurou - excluindo a sua suspensão devido à menoridade de D. Pedro II durante o período regencial (1831-1840) - até a queda da Monarquia Constitucional Parlamentar em novembro de 1889.

Poder Moderador e governo republicano: o caso do Supremo Tribunal Federal

O artigo 2 da Constituição Federal de 1988 delimita as características institucionais dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (Constituição da República Federativa do Brasil, 2016).[48] Os poderes ficam

48 - “Art. 2. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (BRASIL, 1988, art. 2).

circunscritos às suas prerrogativas constitucionais, uma vez que a Carta Magna estruturou controles recíprocos[49]: enquanto um poder controla os demais, é por eles controlado, reforçando a assertiva do barão de Montesquieu de que somente o poder controla o poder (MONTESQUIEU, 2000). Essa teoria revela que a divisão e a harmonia entre os poderes podem garantir a sobrevivência do Estado Democrático de Direito.

O Supremo Tribunal Federal - órgão máximo do poder Judiciário - tem a função principal de salvaguardar a Constituição Federal ao intervir nos demais poderes com o intuito de corrigir atos e leis que não estejam de acordo com os preceitos constitucionais. Paradigma de interposição do Supremo Tribunal Federal no Poder Legislativo é a sua permissão de requerer àquele poder a correção de regras falhas e editadas (ASSIS, 2012). Perante suposta atuação constitucional equivocada do Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal intenta corrigir os atos inconstitucionais daquele poder para evitar a nulidade das suas ações (CRUZ, 2004).

É fundamental analisar se o Supremo Tribunal Federal estaria arrogando a si a atribuição do exercício de uma espécie peculiar de Poder Moderador. No âmbito do arranjo das instituições políticas brasileiras, aquele poder desapareceu após a queda do Segundo Reinado (1840-1889). Porém, a sua retomada no período republicano foi proposta em diferentes momentos históricos e das mais diversas formas.

Exemplo dessa assertiva foi o projeto de reforma política do advogado e político gaúcho Antônio Augusto Borges de Medeiros (1863-1961), o qual propunha a função do Poder Moderador centrada no chefe do Poder Executivo. No livro intitulado O poder moderador na República Presidencial (1933), Borges de Medeiros esboçou o modelo de presidencialismo parlamentarizado praticado mais tarde na França e Portugal. No apêndice do seu livro, Borges de Medeiros apresentou o *Anteprojeto de Constituição Federal para o Brasil*, definindo no Artigo 82 a natureza do Poder Moderador no regime de governo republicano.

> O Poder Moderador é delegado privativamente ao presidente da República. O presidente é o supremo magistrado da Nação, e o seu primeiro representante, a quem incumbe

49 - O Poder Executivo exerce o controle via sanção e veto, enquanto o poder Legislativo - por intermédio das suas Comissões de Constituição e Justiça - tem a atribuição de legitimar ou rejeitar as Medidas Provisórias. O Poder Judiciário exerce o controle constitucional das leis: as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal podem validar ou invalidar atos e leis de acordo com a interpretação do alinhamento jurídico.

> incessantemente velar sobre os destinos da República e sobre a conservação, equilíbrio e independência dos demais poderes políticos, assim como a inviolabilidade dos direitos fundamentais (MEDEIROS, 2002 p. 140-141).

Se não é possível adotar o parlamentarismo, a república presidencialista necessitaria de profunda reforma na Constituição de 1891. Entre as propostas reformistas de Borges de Medeiros, destacavam-se: 1) O presidente da República, na função do Poder Moderador, será apenas Chefe de Estado; 2) A execução dos atos do Poder Executivo seria delegada ao Conselho de Ministros, que garantiriam política e juridicamente as liberdades públicas; 3) O presidente da República indicaria os ministros, sendo nomeados com a chancela da maioria do voto parlamentar; 4) Em caso de vacância na presidência da República, ocupariam o cargo, respectivamente, o presidente do Conselho de Ministros, o presidente da Assembleia Nacional e o presidente do Supremo Tribunal Federal.

> Borges de Medeiros defendia, em 1933, um modelo de governo presidencialista, no qual o presidente da República, eleito diretamente pelo voto popular, se constituiria em chefe de Estado, depositário de um poder moderador, a ser acionado sempre que surgissem impasses entre os poderes. A chefia do governo ficaria a cargo de um primeiro ministro, para administrar o País através de um gabinete de ministros, que teria ou perderia a confiança do Parlamento, dependendo do rumo das ações governamentais, a serem tomadas dentro de um contexto de co-responsabilidade entre o Executivo e o Congresso Nacional. Num impasse maior, poderia o presidente convocar novas eleições, para que ao povo se devolvesse a decisão sobre a maioria parlamentar, capaz de decidir sobre o tipo de governo e as ações conseqüentes reclamadas pela nação (FACCIONI, 2002, p. 17).

Ao refletir sobre uma nova divisão entre os poderes da República presidencialista, Borges de Medeiros se antecipou teoricamente à França do general Charles André Joseph Marie de Gaulle (1890-1970) e ao Portugal do socialista Mário Alberto Nobre Lopes Soares (1924-2017). O presidencialismo deveria ser de gabinete ao separar a chefia do Estado (Presidente) da chefia do governo (Conselho de Ministros). Existe a propositura do presidente da República exercer as suas prerrogativas

constitucionais como Poder Moderador. O projeto de reformas de Borges de Medeiros enjeitava a hipertrofia do Poder Executivo na então recente história republicana, principal causa da concentração de poder no presidente da República.

> A supremacia do Poder Executivo sobre o Legislativo, e a intervenção legal e extralegal do presidente nos negócios políticos dos Estados, acarretaram desequilíbrios no ritmo funcional das instituições, contribuindo para alimentar o espírito da indisciplina e de revolta, que, latente sempre, vinha se manifestando, com freqüência em explosões esporádicas [...] Compete-lhe, portanto, as funções que constituem propriamente o governo, na sua acepção restrita. Exercendo o presidente o poder moderador, poder neutral, mediador, está visto que não mais deverá chefiar o Executivo, que é um dos poderes sujeitos à vigilância daquele. Se fora permitida a acumulação, estaria *ipso facto* violada a neutralidade do presidente e comprometida irremediavelmente a virtualidade e a ação do poder moderador. Não sendo isso possível, forçoso se torna que o Executivo seja delegado a uma entidade coletiva, denominada conselho de ministros, ou simplesmente ministério [...] O Executivo unipessoal implicaria o aparecimento de um governo ditatorial (SOUZA PINTO, 2002, p. 58-69).

Nos debates políticos que antecederam a Constituição de 1934, houve a malograda tentativa de conferir ao Supremo Tribunal Federal a função de Poder Moderador. Após o golpe do Estado Novo de 1937, o retorno do Poder Moderador foi reivindicado pelo então chefe do Poder Executivo - Getúlio Dornelles Vargas (1882-1954) - ao pretender que fosse incorporado às funções presidenciais. No golpe de 1964, ficava implícito que as Forças Armadas poderiam receber a incumbência de exercer o Poder Moderador. Hodiernamente, aquela função é reivindicada pelo Supremo Tribunal Federal. Em todo o período republicano, em maior ou menor proporção, o tema do Poder Moderador adquiriu os mais diversos matizes (BASTOS, 2015).

Apesar das várias conjecturas teóricas acerca do Poder Moderador no século XX e início do século XXI, a sua implantação é incompatível

com o disposto no Art. 2 da Constituição Federal de 1988. Atualmente, a jurisdição constitucional impele o Supremo Tribunal Federal a emitir a batida do malhete sobre inúmeros atos do Poder Legislativo ao legitimar ou invalidar decisões dos órgãos representativos (VIEIRA, 2008).

Em contrapartida, a Constituição de 1824 não outorgava ao Poder Judiciário o controle de constitucionalidade. Durante o Império, o Tribunal Superior de Justiça - hoje Supremo Tribunal Federal - dispunha de competências constitucionais limitadas: não foi concedido aos magistrados o poder de recusar atos emanados do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, visto que o Poder Moderador executava essa função. O Imperador, ao exercer o Poder Moderador, poderia vetar atos do parlamento ou mesmo dissolvê-lo, bem como destituir ministérios e conceder graça ou indulto ao revogar decisões judiciais. A constitucionalidade dos atos dos outros poderes era controlada pelo Poder Moderador, mesmo a Constituição de 1824 não expressando de maneira direta os tipos de controle de constitucionalidade das leis como fizeram as Constituições republicanas amparadas no Poder Judiciário.

> [...] o Poder Moderador, além de inspecionar os demais poderes, tem atribuição de expressar, de sancionar as leis e, consequentemente, de vetá-las, exercendo, na prática, um controle de constitucionalidade" - controle eminentemente político e não jurídico. Inclusive, em muitas oportunidades, por questões políticas, o controle não foi exercido - mesmo quando existentes atos flagrantemente inconstitucionais. Exemplo: mesmo contrariando a Constituição de 25 de março de 1824, foi aprovado Código Criminal que trazia a pena do açoite (SAMPAIO JUNIOR, 2006, p. 262).

Em 5 de maio de 2016, o Supremo Tribunal Federal suspendeu o mandato do político carioca Eduardo Consentino da Cunha, que naquela ocasião ocupava a presidência da Câmara dos Deputados. Nessa pena disciplinar estava expressa a violação das atribuições constitucionais do Congresso Nacional, na medida em que a Carta Magna confere exclusivamente ao Poder Legislativo a prerrogativa de revogar os direitos políticos dos parlamentares: "Só os eleitos podem dispor do mandato dos eleitos - eis o princípio democrático que a Corte Suprema decidiu ignorar" (MAGNOLI, 2016, p. A10). Ao interromper o mandato do mencionado

presidente, o Supremo Tribunal Federal extrapolou as regras da separação de poderes.[50]

No dia 5 de dezembro de 2016, ocorreu o ato do ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio Mello, que propunha o afastamento do parlamentar alagoano José Renan Vasconcelos Calheiros da presidência do Senado Federal. Aquela iniciativa foi alterada três dias depois, quando o plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que o aludido senador não precisaria ser afastado do cargo, pois estaria sob a condição de réu mediante a acusação de desvio das verbas de gabinete para custear a pensão alimentícia da sua filha. Sem embargo, ficou estabelecido que o senador não poderia ocupar o cargo da presidência da República, mesmo estando institucionalmente na linha sucessória.[51]

Diante desse cenário, é indispensável a reflexão sobre a teoria da tripartição dos poderes na República. Recentemente, talvez houvesse momentos em que o Supremo Tribunal Federal excedeu as suas prerrogativas constitucionais. Ao intervir nas atribuições constitucionais do Poder Legislativo, quase idealizou uma nova legislação.

No julgamento de impeachment por crime de responsabilidade fiscal (disciplinado pela Lei 1079/50) da presidente da República Dilma Vana Rousseff (2011-2016), a norma constitucional determinava, se condenada, a suspensão do seu mandato presidencial e o impedimento de exercer por oito anos qualquer função pública. Entrementes, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Enrique Ricardo Lewandowski, que presidiu o processo, deliberou a formação de um novo mecanismo constitucional ao propiciar aos Senadores duas votações separadas: 1) A primeira pela condenação do crime de responsabilidade fiscal e a consequente perda do cargo de presidente da República; 2) A restauração ou não dos direitos políticos. Efetivamente, o Supremo Tribunal Federal proporcionou uma meia condenação, fato que permitiu a candidatura da ex-presidente a uma vaga no Senado Federal por Minas Gerais em 2018.[52]

---

50 - Este capítulo não pretende apurar se Eduardo Consentino da Cunha usou o cargo de presidente da Câmara dos Deputados para prejudicar as investigações da operação Lava Jato (investigação sobre corrupção envolvendo políticos e empreiteiras). Essa foi a alegação do Supremo Tribunal Federal para afastar o parlamentar do Congresso. O objetivo do capítulo é analisar brevemente se houve invasão de competências na esfera dos poderes estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

51 - A finalidade não é promover a defesa dos atos do político José Renan Vasconcelos Calheiros, mas atentar para a reflexão de que a separação de poderes inspirada na teoria do barão de Montesquieu recusa a invasão de competências entre os poderes.

52 - O intento não é realizar a defesa ou o julgamento contrário ou favorável à condenação. A intenção é ilustrar a criação de um novo mecanismo constitucional no calor do processo de impeachment, quando a presidente da Repú

É possível afirmar que o Supremo Tribunal Federal interferiu eventualmente na competência dos demais poderes republicanos. Essas intervenções muitas vezes são oriundas do ativismo judicial efetuado pelos partidos políticos que insuflam a judicialização da política com o poder da liminar junto ao Supremo Tribunal Federal (MOURA, 2021).

Dentre os juristas que interpretam que o Supremo Tribunal Federal assume a função constitucional de Poder Moderador, destaca-se o Ministro do Supremo Tribunal Federal, José Antonio Dias Toffoli (2014) em palestra intitulada *O Poder Moderador no Brasil*: os Militares e o Poder Judiciário, o citado Ministro referiu-se ao Supremo Tribunal Federal[53]: "Hoje ele é o Poder Moderador". Em entrevista concedida à revista Veja (JUNIOR; BORGES, 2019), José Antonio Dias Toffoli retomou a sua narrativa: "O Supremo deve ter esse papel moderador, oferecer soluções em momentos de crise".

O Supremo Tribunal Federal, pelos artigos constantes na Constituição Federal de 1988, apenas deve ponderar sobre as prerrogativas inerentes ao controle de constitucionalidade das leis. Constitucionalmente, o Supremo Tribunal Federal não possui a função de interferir em outros temas da administração pública, como nos julgamentos de improbidade administrativa envolvendo membros do Poder Executivo. Ao questionar as ações administrativas do Poder Executivo - arrogando a si poder fiscalizador e corretor, o Supremo Tribunal Federal atuaria como uma espécie de Poder Moderador, colocando-se acima dos demais poderes para o arbítrio dos conflitos institucionais.

Ao estabelecer condutas com o objetivo de corrigir "atos defeituosos" dos poderes Executivo e Legislativo, o Supremo Tribunal Federal estaria assumindo a prerrogativa de Poder Moderador, a qual se situa apenas no nível do discurso fictício, pois nenhum poder republicano está acima das disputas entre as facções ideológicas e partidárias e não pode ser neutro. Transformar o corpo técnico jurídico do Supremo Tribunal Federal em Poder Moderador transgride a norma constitucional da separação de poderes. O Supremo Tribunal Federal é um órgão do Poder Judiciário que é o supremo defensor e intérprete da Constituição, e não proprietário dela.

---

blica deveria ter sido condenada ou absolvida, sem qualquer separação ou meio termo. O Supremo Tribunal Federal concebeu - fora das suas atribuições legais - uma nova regra constitucional.

53 - Palestra proferida no Instituto de Artes da Universidade Estadual Paulista - UNESP (São Paulo), em: 04 abr. 2014.

Considerações finais

Neste capítulo, elencamos alguns referenciais teóricos necessários à reflexão dos limites da legalidade constitucional. D. Pedro I, ao exercer o poder Moderador, não poderia estar acima da Carta Magna, fator primordial que diferencia a Monarquia Constitucional da Monarquia arbitrária embasada no fortalecimento do poder pessoal do Imperador. Da mesma maneira, o Supremo Tribunal Federal, na condição de guardião da Constituição Federal de 1988, não pode reescrever a Carta Magna arbitrariamente, pois o Estado Democrático de Direito ruiria ante as ações discricionárias dos três poderes. A formação institucional de poder não pode estar sujeita à vontade ilimitada, mas ao cumprimento estrito das normas constitucionais.

As funções dos poderes Legislativo e Executivo são diversas da função do Poder Judiciário. O Supremo Tribunal Federal não possui atribuição para exercer funções constitucionais inerentes aos outros poderes. Ao intervir como Poder Moderador, o Supremo Tribunal Federal pode impor inconstitucionalmente condutas aos demais poderes republicanos, violando de forma arbitrária os dispositivos constitucionais que o próprio órgão deveria preservar. Contudo, não se trata de reduzir o poder Judiciário a mero cumpridor da letra fria da lei; mas surge o risco de o ativismo judiciário - e a consequente judicialização da política - neutralizar as conquistas que se deram pela participação democrática ao mesmo tempo em que contraria a competência que a Carta Constitucional atribuiu ao Supremo Tribunal Federal (SANTOS, 2009).

Adequado reforçar que não se trata da defesa de um judiciário serviçal dos poderes Executivo ou Legislativo, uma vez que um Supremo Tribunal Federal subalterno prejudica a sua função primordial de guardião da Carta Magna. Muito pelo contrário, cabe ao Supremo Tribunal Federal legitimar juridicamente a Constituição, a qual não é passível de ser apropriada por nenhum dos três poderes republicanos. O Supremo Tribunal Federal pode e deve tomar iniciativas em benefício dos cidadãos brasileiros, mas se arrogar a si a função de Poder Moderador pode fazer emergir a temerária possibilidade de instaurar a ditadura do Poder Judiciário.

Do ponto de vista de Benjamin Constant, o Poder Moderador apenas arbitraria os conflitos existentes; e somente nesses momentos o poder

atribuído à Coroa estaria acima dos demais poderes. D. Pedro I, por seu turno, concentrou o Poder Moderador e, embora exercitando o poder Executivo por meio dos seus ministros, objetivou a concentração do poder pessoal no Imperador. Devemos lembrar que os artigos 98 e 102 da Constituição de 1824 não colocavam os atos institucionais do monarca acima da Carta Constitucional. Pelo contrário, exigiam do Imperador - no exercício do Poder Moderador - a promoção e a vigilância da independência, equilíbrio e harmonia dos três poderes, preservando a ordem constitucional. Assim, na atual República Federativa do Brasil, o Supremo Tribunal Federal não pode arbitrar permanentemente sobre as prerrogativas constitucionais que são próprias do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, porquanto A Constituição Federal de 1988, quando celebrou a separação dos poderes, não instituiu o Poder Moderador.

Na contemporaneidade, qualquer dos três poderes que reivindique a função de controle dos demais poderes diverge da teoria tripartite expressa na Constituição vigente. Na atual conjuntura política, qualquer intenção ou proposta que vise institucionalizar o Poder Moderador estaria reivindicando a constituição de um poder que não está previsto na nossa última Carta Magna. A condição de guardião da Constituição Federal não oferece ao Supremo Tribunal Federal competência para tratar de questões reservadas à esfera política. Se a inexistência do Poder Moderador foi compensada de alguma maneira pela função desempenhada pelo Supremo Tribunal Federal de guardião da Carta Constitucional, talvez seja crucial não confundirmos o conceito de Poder Moderador com o conceito de fiscalização dos preceitos constitucionais.

Enfim, parece que enquanto no Primeiro Reinado (1822-1831) o Poder Moderador existiu de fato na Carta Constitucional, nas instituições políticas contemporâneas o Poder Moderador é apenas imaginário, bastando observar as leis dispostas na Constituição atual. A chave da sistematização institucional e política depende da divisão das funções e das atribuições dos poderes. Compete ao Supremo Tribunal Federal o uso prudente e adequado das suas prerrogativas constitucionais, contribuindo para disciplinar sistema político estável, duradouro e democrático.

REFERÊNCIAS

ASSIS, C. C. O Supremo Tribunal Federal como Poder Moderador: Uma análise discursiva. **Revista Direito Público (DPU)**, v. 9, n. 47, p. 60-70, set./out. 2012. Disponível em: http://191.232.186.80/handle/123456789/1550. Acesso em: 07 dez. 2021.

BASTOS, A. W. Notas sobre a evolução política e institucional da revolução francesa. In: CONSTANT, B. **Princípios políticos constitucionais**: Princípios políticos aplicáveis a todos os governos representativos e particularmente à Constituição atual da França (1814). Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2014.

BASTOS, E. A. **STF e poder moderador**: Política à margem do poder constituinte na atuação do Supremo Tribunal Federal. Curitiba: Juruá, 2015.

BRASIL. **A Constituição Brasileira de 1824**. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Brasília, DF: Dom Pedro Primeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Assembleia Nacional, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 nov. 2021.

CONSTANT, B. **Princípios políticos constitucionais**: Princípios políticos aplicáveis a todos os governos representativos e particularmente à Constituição atual da França (1814). Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2014.

CRUZ, Á. R. S. J**urisdição constitucional democrática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

FACCIONI, V. J. Prefácio. In: MEDEIROS, B. **O poder moderador na república presidencial**. São Paulo: EDUCS, 2002.

HOLANDA, S. B. O Poder Pessoal. In: HOLANDA, S. B. **O Brasil Monárquico**: Do Império à República. São Paulo: Editora DIFEL, 1985.

JUNIOR, P.; BORGES, L. Dias Toffoli: 'O STF deve oferecer soluções em períodos de crise'. **Revista Veja**, 09 ago. 2019. Disponível em: https://veja.abril.com.br/politica/dias-toffoli-o-stf-deve-oferecer-solucoes-em-periodos-de-crise/. Acessado em 10 de abril de 2022.

LEAL, A. **História Constitucional do Brasil**. Brasília, DF: Edições do Senado Federal, 2014.

LYNCH, C. E. C. Os órfãos de Montesquieu: O constitucionalismo esquecido dos monarquianos franceses (1789). **Revista Estudos Políticos**, v. 2, n. 3, p. 81-102, jan. 2011. Disponível em: https://periodicos.uff.br/revista_estudos_politicos/article/view/38603. Acesso em: 15 nov. 2021.

MAGNOLI, D. Sob a égide do Poder Moderador. **Folha de São Paulo**, 07 maio 2016. Disponível em: https://m.folha.uol.com.br/colunas/demetriomagnoli/2016/05/1768774-sob-a-egide-do-poder-moderador.shtml. Acesso em: 10 nov. 2021.

MEDEIROS, B. **O poder moderador da república presidencial**. São Paulo: EDUCS, 2002.

MONTESQUIEU, B. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MOURA, J. V. A distorção do equilíbrio entre os poderes promovida pela suprema corte e o surgimento do semipresidencialismo de liminares na república brasileira. **Revista de Ciências Jurídicas e Sociais**, v. 2, n. 3, p. 08-31, 2021. Disponível em: https://revista.institutouniversitario.com.br/index.php/cjsiurj/article/view/78. Acesso em: 19 nov. 2021.

SAMPAIO JUNIOR, J. H. O Poder Moderador como origem do controle de constitucionalidade no Brasil. **Revista Direito e Liberdade**, v. 4, n. 3, p. 229-266, jul./dez. 2006. Disponível em: http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/185/197. Acesso em: 17 nov. 2021.

SANTOS, B. S. A contrarrevolução jurídica. **Folha de São Paulo**, 04 dez. 2009. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0412200909.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

SOUZA PINTO, P. B. Prefácio. *In*: MEDEIROS, B. **O poder moderador da república presidencial**. São Paulo: EDUCS, 2002.

TOFFOLI, J. A. D. **O Poder Moderador no Brasil**: Os Militares e o Poder Judiciário. Palestra proferida na Conferência 50 anos de Golpe Militar: Memória, história e Direitos Humanos, Universidade Estadual Paulista, Unesp, São Paulo, 04 abr. 2014.

TORRES, J. C. O. **Interpretação da Realidade Brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1973.

VIEIRA, O. V. Supremocracia. **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 441-464, dez. 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/6vX-vWwkg7XG9njd6XmBzYzQ/abstract/?lang=pt. Acesso em: 14 nov. 2021.

Sobre os autores

Ana Lúcia de Castro
Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAr), Araraquara – SP – Brasil. Docente do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. Doutorado em Ciências Sociais (UNICAMP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6165-7722.
E-mail: ana.castro@unesp.br

Bruno Souza da Silva
Fundação Escola de Sociologia e Política (FESPSP), São Paulo – SP – Brasil. Professor de Pós-Graduação. Pesquisador do Laboratório de Política e Governo (UNESP/FCLAr) e do Núcleo de Estudos sobre Política Local (NEPOL/UFJF). Mestrado em Ciências Sociais (UNESP/FCLAr).
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6165-7722.
E-mail: brunosilva@bseducacaoeconsultoria.com

Bruno Theodoro Luciano
University of Birmingham (UB), Birmingham – Inglaterra. Doutorado Ciência Política e Estudos Internacionais.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1276-6076.
E-mail: bruno.luciano@unesp.br

Cairo Gabriel Borges Junqueira
Universidade Federal de Sergipe (UFS), São Cristóvão – SE – Brasil. Docente do Departamento de Relações Internacionais. Pós-doutorando no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3753-9769.
E-mail: cairo.junqueira@unesp.br

Carla Giani Martelli
Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAr), Araraquara – SP – Brasil. Professora Livre-Docente do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. Pós-doutorado (SNS/Itália).
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1839-2140.
E-mail: carla.martelli@unesp.br

Carlos Henrique Gileno
Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAr), Araraquara – SP – Brasil. Docente do Departamento de Ciências Sociais. Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Doutorado em Ciências Sociais (UNICAMP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8425-673X.
E-mail: henrique.gileno@unesp.br

Célia Regina de Souza Felipe Silva
Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAr), Araraquara – SP – Brasil. Mestranda no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3440-3153.

Claudete de Sousa Nogueira
Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAr), Araraquara – SP – Brasil. Professora Assistente do Departamento de Educação e do Programa de Pós- graduação em Educação escolar. Doutorado em Educação (UNICAMP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3919-942X.
E-mail: claudete.nogueira@unesp.br

Dagoberto José Fonseca
Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAr), Araraquara – SP – Brasil. Professor Livre-Docente em Antropologia Brasileira do Departamento de Ciências Sociais e Docente dos Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Docente dos Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Serviço Social (UNESP/FCHS). Doutorado em Ciências Sociais (PUC/SP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6279-6687.
E-mail: dagoberto.jose@unesp.br

Debora Rezende de Almeida
Universidade de Brasília (UnB), Brasília – DF – Brasil. Professora Associada do Instituto de Ciência Política. Doutorado em Ciência Política (UFMG).
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4752-8892.
E-mail: deboraalmeida@unb.br

Eder Aparecido de Carvalho
Instituto Federal Catarinense (IFC), Brusque – SC – Brasil. Docente de Sociologia e Diretor Geral. Docente do Programa de Pós-Graduação em Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica (IFC). Doutorado em Ciências Sociais (UNESP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7472-2263.
E-mail: eder.carvalho@ifc.edu.br

Edmundo Antonio Peggion
Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAr), Araraquara – SP – Brasil. Professor Associado. Professor colaborador do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (UFSCar). Doutorado em Ciência Social (USP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9056-9417.
E-mail: edmundo.peggion@unesp.br

Eva Aparecida da Silva
Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAr), Araraquara – SP – Brasil. Professora Assistente do Departamento de Educação e do Programa de Pós- graduação em Educação Escolar. Doutorado em Educação (UNICAMP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2821-4062.
E-mail: eva.silva@unesp.br

Fernanda Cordeiro de Oliveira
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos – SP – Brasil. Doutoranda em Ciência Política.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3359-2263.
E-mail: fernandacordeiro.oliveira@gmail.com

João Carlos Soares Zuin
Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAr), Araraquara – SP – Brasil. Professor do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. Doutorado em Ciências Sociais (UNICAMP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2397-3422.
E-mail: joao.cs.zuin@unesp.br

Jordeanes do Nascimento Araújo
Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Humaitá – AM – Brasil. Professor Adjunto II. Doutorado em Ciências Sociais (UNESP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6276-2727.
E-mail: jordeanes.araujo@gmail.com

Juliano Costa Gonçalves
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos – SP – Brasil. Professor Associado do Departamento de Ciências Ambientais e credenciado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPG-CAm). Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental (USP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6836-7154.
E-mail: juliano@ufscar.br

Maria Chaves Jardim
Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAr), Araraquara – SP – Brasil. Docente do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Ciências Sociais. Livre-Docente em Sociologia (UNESP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5715-1430.
E-mail: maria.jardim@unesp.br

Maria do Socorro Sousa Braga
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos – SP – Brasil. Professora e Pesquisadora do curso de Ciências Sociais e da Pós-Graduação em Ciência Política. Pós-doutorado em Ciência Política (USP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2141-9778.
E-mail: msbraga@ufscar.br

Maria Teresa Miceli Kerbauy
Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAr), Araraquara – SP – Brasil. Professora Assistente do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós- graduação em Ciências Sociais. Doutora em Ciências Sociais (PUC/SP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0622-1512.
E-mail: teresa.kerbauy@gmail.com

Mário Nicácio
Faculdade UnB Planaltina (FUP), Planaltina – DF – Brasil. Mestre em desenvolvimento Sustentável junto a povos e terras tradicionais.
E-mail:mariowapichana@hotmail.com

Norma Felicidade Lopes da Silva Valencio
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos – SP – Brasil. Professora Sênior junto ao Departamento e ao Curso de Pós-Graduação em Ciências Ambientais. Pós-Doutorado (INPA, 1998; USP, 2002; UNICAMP, 2012).
ORCID: http://0000-0003-1855-3458.
E-mail: norma.valencio@ufscar.br

Paulo José de Carvalho Moura
Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAr), Araraquara – SP – Brasil. Doutorando em Ciências Sociais.
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3120-4105.
E-mail: paulo.moura@unesp.br

Rafael Alves Orsi
Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAr), Araraquara – SP – Brasil. Professor Associado junto ao Departamento de Ciências Sociais, credenciado ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. Livre-docência em Geografia (UNESP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6898-7820.
E-mail: rafael.a.orsi@unesp.br

Regiane Nitsch Bressan
Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN/UNIFESP), Osasco – SP – Brasil. Professora do curso de Relações Internacionais. Professora no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). Doutorado em Integração da América Latina (PROLAM/USP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7101-793X.
E-mail: regiane.bressan@unifesp.br

Renata Medeiros Paoliello
Universidade Estadual Paulista (UNESP/FCLAr), Araraquara – SP – Brasil. Professora Assistente do Departamento de Ciências Sociais e colaboradora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. Pós-doutorado em Antropologia (FAU).
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0640276X.
E-mail: renata.paoliello@unesp.br

Wagner de Melo Romão
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH/UNICAMP), Campinas – SP – Brasil. Docente do Departamento de Ciência Política. Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UNICAMP). Pós-doutorado (CEM-CEBRAP).
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3725-2861.
E-mail: wromao@unicamp.br




unesp
CAPES
EDITORA
IBERO-AMERICANA
DE EDUCAÇÃO