

MARCIAL GARCIA SUAREZ
E CHRISTY GANZERT PATO
ORGANIZADORES

O O BRASIL NO CO
BRASIL NO CONTEX
NO CONTEXTO POLÍ
O POLÍTICO CONTE
TICO CONTEMPORÂ
MPORÂNEO O BRA

DESAFIOS E PERSPECTIVAS



**O Brasil no contexto
político contemporâneo**

Universidade Federal Fluminense

REITOR

Antonio Claudio Lucas da Nóbrega

VICE-REITOR

Fabio Barboza Passos

Eduff – Editora da Universidade Federal Fluminense

CONSELHO EDITORIAL

Renato Franco [Diretor]

Ana Paula Mendes de Miranda

Celso José da Costa

Gladys Viviana Gelado

Johannes Kretschmer

Leonardo Marques

Luciano Dias Losekann

Luiz Mors Cabral

Marco Antônio Roxo da Silva

Marco Moriconi

Marco Otávio Bezerra

Ronaldo Gismondi

Silvia Patuzzi

Vágner Camilo Alves

Organizado por Marcial Garcia Suarez e Christy Ganzert Pato

**O Brasil no contexto
político contemporâneo:
desafios e perspectivas**

© 2021 Marcial Garcia Suarez e Christy Ganzert Pato

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem autorização expressa da editora.

Equipe de realização

Editor responsável: Renato Franco

Coordenação Editorial: Ricardo Borges

Supervisão Gráfica: Márcio André Baptista de Oliveira

Revisão: Graça Carvalho

Normalização: Camilla Almeida

Projeto gráfico, capa e diagramação: Alvaro Faria

Emendas: Armênio Zarro.

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação - CIP

B823 O Brasil no contexto político contemporâneo [recurso eletrônico] : desafios e perspectivas / Marcial A. Garcia Suarez e Christy G. Pato (organizadores). – Niterói : Eduff, 2021. – 1,36 mb. : il. ; PDF.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-5831-085-3

BISAC POL057000 POLITICAL SCIENCE / World / Caribbean & Latin American

1. Ciência política - Brasil. 2. Sociologia política. I. Suarez, Marcial A. Garcia. II. Pato, Christy G. III. Título.

CDD 320.0981

Ficha catalográfica elaborada por Márcia Santos (CRB 7-4700)

Direitos desta edição reservados à

Eduff - Editora da Universidade Federal Fluminense

Rua Miguel de Frias, 9, anexo/sobreloja - Icaraí - Niterói - RJ

CEP 24220-008 - Brasil

Tel.: +55 21 2629-5287

www.eduff.uff.br - faleconosco@eduff.uff.br

Impresso no Brasil, 2021

Foi feito o depósito legal.

Sumário

9 | Introdução

Marcial Garcia Suarez e Christy Ganzert Pato

13 | 1. O pensamento político brasileiro e a construção nacional

Carlos Sávio G. Teixeira

37 | 2. Por que o impeachment de Dilma Rousseff foi um golpe de Estado: um debate conceitual

Luís Alves Falcão

Rafael Polari de A. Kritski

59 | 3. Direito penal e ciência política: o combate à corrupção na visão de Sergio Moro

Marcus Ianoni

Paulo Roberto Mello Cunha Júnior

85 | 4. Governando por Emendas Constitucionais (EC): política tributária e Constituição

Maria Antonieta Leopoldi

Paulo Roberto S. Corval

101 | 5. A qualificação profissional no ensino médio e no ensino superior: as trajetórias dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia e da graduação tecnológica

Eduardo Rodrigues Gomes

Daniela Lima Furtado

115 | 6. A “questão da habitação”, a carta de 88 e o “complexo imobiliário-financeiro”: o direito à cidade construído *desde baixo* na Zona Norte do Rio de Janeiro

Claudio de Farias Augusto

William Bueno Rebouças

133 | 7. Mulheres e política no Brasil contemporâneo

Roberta Rodrigues Marques da Silva

Andrea Oliveira Ribeiro

Thaís Ferreira Rodrigues

Bárbara Luisa Pereira da Silva Gil

155 | 8. América Latina, pentecostalismo e capitalismo periférico: aproximações teóricas para além do culturalismo

Brand Arenari

169 | 9. Normalização do estado de exceção no Brasil: zonas indiscerníveis entre polícia e militares na segurança pública

Carlos Henrique Aguiar Serra

Luís Antônio Francisco de Souza

183 | 10. A securitização dos protestos sociais: da Primavera Árabe à política de segurança do governo Donald Trump

Marcial A. Garcia Suarez

Daniella Motta da Silva

Felipe Pessoa Duran

Bernardo J. do Rego Monteiro

203 | Sobre os autores

Introdução

Marcial Garcia Suarez e Christy Ganzert Pato

O presente volume busca abordar distintas questões que compõem a complexidade do pensar a política no Brasil contemporâneo. Tais questões são refletidas ao longo de dez estudos elaborados por pesquisadores docentes do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Um projeto que nasce num momento difícil que o Brasil atravessa, não apenas pelos impactos severos de uma pandemia global de Covid-19, mas também por uma não menos devastadora crise política, econômica e social, que encontra poucos momentos de comparação na história da república brasileira.

Os estudos desenvolvidos neste livro encaram esses desafios e apontam perspectivas de análise, explorando uma agenda de pesquisa que vai de estudos de Teoria Política, passando por Análise de Políticas Públicas, até estudos sobre Violência Política. Esse diapasão é estabelecido pela complexidade que se apresenta para qualquer análise que se proponha a criar uma imagem das questões que desafiam o pensamento político sobre o Brasil.

O livro, em seus três momentos, passa por distintas aproximações temáticas sobre questões da política recente no Brasil. A análise realizada sobre “O pensamento político brasileiro e a construção nacional”, proposta por Carlos Sávio Teixeira, convida o leitor para a possibilidade de uma reflexão sobre os modelos explicativos acerca da política brasileira, buscando uma contextualização entre as distintas características e os processos políticos nos quais cada modelo se enraizou.

Numa perspectiva que envolve os acontecimentos recentes e marcantes do cenário político brasileiro, o texto “Por que o impeachment de Dilma Rousseff foi um golpe de Estado: um debate conceitual”, de Luís Alves Falcão e Rafael Polari de A. Kritski, desafia o leitor a questionar as causas e as possíveis interpretações do processo de destituição da então presidente Dilma Rousseff, à luz da análise informada na Teoria Política.

O estudo “Direito penal e ciência política: o combate à corrupção na visão de Sergio Moro”, de Marcus Ianoni e Paulo Roberto Mello Cunha Júnior, se insere de maneira incontestante no debate político brasileiro, sob diversos aspectos, não apenas no jurídico. O texto revela uma leitura acurada dos autores sobre os impactos

e o modo de operação que foram instituídos num processo político-jurídico com desdobramentos que, por enquanto, são imprevisíveis para o futuro do sistema político e judiciário brasileiro.

Numa linha de abordagem voltada para a Análise de Políticas Públicas, encontraremos o estudo “Governando por emendas constitucionais (EC): política tributária e constituição”, de Maria Antonieta Leopoldi e Paulo Roberto S. Corval. O texto analisa o atual sistema político e seus modos de operação executiva, problematizando seus impactos sobre as políticas tributárias.

“A qualificação profissional no ensino médio e no ensino superior: as trajetórias dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia e da graduação tecnológica”, de Eduardo Rodrigues Gomes e Daniela Lima Furtado, retoma uma literatura de Análise de Políticas Públicas voltada ao ensino técnico e tecnológico, explorando as suas diversas complexidades, trazendo as trajetórias destes institutos como modelos de um fazer educacional e sobre as políticas de sustentação.

Ainda num registro devotado ao estudo de políticas públicas, encontramos o estudo de Claudio de Farias Augusto e William Bueno Rebouças, “A ‘questão da habitação’, a carta de 88 e o ‘complexo imobiliário-financeiro’: o direito à cidade construído desde baixo na Zona Norte do Rio de Janeiro”, o qual se debruça sobre uma das questões fundamentais para a organização socioeconômica do espaço urbano, no caso específico da cidade do Rio de Janeiro, isto é, o direito à moradia e às políticas de zoneamento do espaço urbano enquanto uma expressão das realidades políticas, sociais e econômicas.

Numa inflexão sobre um terceiro momento deste livro, nos encontramos com o texto de Roberta Rodrigues Marques da Silva, Andrea Oliveira Ribeiro, Thaís Ferreira Rodrigues e Bárbara Luisa Pereira da Silva Gil, “Mulheres e política no Brasil contemporâneo”, que nos oferece um momento de reflexão sobre o papel da mulher na política contemporânea brasileira, e como este, ainda atualmente, se mostra como um debate aberto, o estudo explora o tema e se insere de maneira incisiva e questionadora.

Brand Arenari, em seu estudo, “América Latina, pentecostalismo e capitalismo periférico: aproximações teóricas para além do culturalismo”, discorre de maneira clara e objetiva sobre o processo de integração no debate político de um grupo com alto fator de agregação e que responde não só no Brasil, como o estudo explora, por uma parcela significativa das populações. Para além de explorar a dimensão da existência política enquanto grupo, o autor oferece uma leitura ampliada, buscando também oferecer uma perspectiva em termos da posição desse grupo em termos econômicos e sociais.

Numa análise voltada para a conjuntura atual, mas que persiste sob vários aspectos, o estudo “Normalização do estado de exceção no Brasil: zonas indiscer-

níveis entre polícia e militares na segurança pública”, de Carlos Henrique Aguiar Serra e Luís Antônio Francisco de Souza, aborda um tema que torna o Brasil um dos países no qual a letalidade das forças de segurança pública é superior a determinados conflitos internacionais, como a Guerra Civil na Síria, por exemplo. A partir de uma leitura que combina tanto filosofia política, como sociologia e estudos criminais, o capítulo traz ao leitor um retrato do contexto político brasileiro em sua realidade nua e crua.

Por fim, o estudo “A securitização dos protestos sociais: da Primavera Árabe à política de segurança do governo Donald Trump”, de Marcial A. Garcia Suarez, Daniella Motta da Silva, Felipe Pessoa Duran e Bernardo J. do Rego Monteiro, trata de analisar e discutir os modos de inserção dos meios de comunicação em tempo real, tais como as redes sociais, e como estes meios têm se tornado cada vez mais importantes para a análise política. O estudo sobre como o presidente Donald Trump criminalizou os movimentos sociais, ou seja, para além de usar o discurso político para definir o “inimigo”, como foram exploradas as redes sociais para a propagação deste ato discursivo.

O livro *O Brasil no contexto político contemporâneo: desafios e perspectivas* é um dos resultados dos projetos coletivos de pesquisa do Programa de Pós-graduação em Ciência Política, que visa oferecer ao público em geral, que possui interesse por temas contemporâneos da política brasileira, possibilidades de análise e interpretação, estabelecendo sempre a identidade intelectual que expressa o corpo de pesquisadores do PPGCP.

O pensamento político brasileiro e a construção nacional

Carlos Sávio G. Teixeira

Introdução

Este capítulo apresenta três teses. A primeira é a de que o pensamento político brasileiro tem três paradigmas de interpretação do país: o construtivismo institucional, o liberalismo culturalista e o estruturalismo sociológico – este sob a forte influência do marxismo. A segunda é a de que esse pensamento influencia decisivamente a vida política nacional. A terceira é a de que o deslocamento do construtivismo institucional como fonte principal da ligação entre a leitura da experiência e a orientação da ação política, a partir do fim da década de 1970, cortou o vínculo do país com a lógica transformadora.

Com relação à primeira tese, é importante destacar que os paradigmas se constituem a partir de uma sequência de movimentos que contemplam três passos:

1. uma leitura acerca da formação histórica do Brasil;
2. uma análise do grau de seu impacto na constituição da imagem daquilo que é definidor de nossa sociedade; e
3. um programa de ação com vistas ao enfrentamento dos desafios e eventual aproveitamento de potencialidades.

Com relação à segunda tese, o mais importante a destacar é o reconhecimento de que o universo ideológico nacional funciona como fonte de mediação entre as aspirações da sociedade e as realizações da política. Isso não quer dizer, entretanto, que os programas políticos levados a cabo no país sejam obra exclusiva e direta da tradução do pensamento político. Significa que a política brasileira não é aleatória.

A terceira tese argumenta que a predominância do construtivismo institucional como veículo de análise a alimentar o processo de formulação política ajudou a instituir uma dinâmica de transformação estrutural que não encontrou sucesso quando essa corrente de pensamento foi suplantada pela ascensão daquilo que se pode definir como uma espécie de aliança tácita entre o liberalismo cul-

turalista (centrado na crítica ao personalismo e sua contrapartida institucional, o Estado patrimonial e autoritário) e o estruturalismo sociológico (centrado na crítica à natureza da sociedade capitalista e na denúncia de seu problema como a desigualdade), tomados pela condição de mediadores intelectuais entre a sociedade e a política no Brasil. No intervalo das décadas de 1930 a 1960, o país tornou-se um laboratório de experimentos institucionais cujo desiderato consistiu na transição acelerada de uma estrutura basicamente rural para outra urbana e muito dinâmica economicamente. O regime corporativista legado pelo trabalhismo histórico sofreu a influência decisiva do modo de pensar de nosso construtivismo institucional.

O objetivo deste capítulo é analisar como dois de nossos paradigmas de interpretação do Brasil, o liberalismo culturalista e o estruturalismo sociológico, articulam e expressam os seus respectivos temários explicativo e propositivo. Para atingir o seu intento, o texto se organiza em quatro partes, além desta introdução. Na primeira, examina os três grandes paradigmas de interpretações do Brasil. Na segunda, passa em revista um sumário do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, tomado como o arquétipo mais exemplar do liberalismo culturalista. Em seguida, na terceira seção, se debruça sobre o pensamento de Florestan Fernandes, o mais representativo autor do estruturalismo sociológico. E, por último, nas considerações finais, discute algumas implicações práticas e políticas das perspectivas analisadas, lembrando que Holanda e Fernandes tomaram literalmente partido na vida brasileira, o primeiro como fundador do Partido dos Trabalhadores e grande “ideólogo” da orientação normativa predominante no país (a modernização liberal) e o segundo como um dos principais formuladores do mesmo Partido dos Trabalhadores - tendo sido inclusive deputado da Assembleia Constituinte de 1988.

1. Os paradigmas de interpretação do Brasil

O golpe militar de 1964 e a ordem instaurada em seguida acabaram criando, paradoxalmente, as condições para que o liberalismo culturalista e o estruturalismo sociológico ascendessem ao primeiro plano em termos de orientação intelectual do país. Ambos passaram a predominar na academia, na mídia e, por consequência, colonizaram o debate público. Quando o ciclo ditatorial se exauriu, as atenções da inteligência brasileira tinham estado voltadas para tentar explicar as raízes histórico-sociológicas de nosso autoritarismo. Assim, no momento em que a nova ordem institucional está sendo erigida, tendo como marco a promulgação da Constituição de 1988, a expressão da reorientação das bases intelectuais se concretiza completamente. O seu sentido será o da substituição da lógica trans-

formadora, que vigorara até o nacional-desenvolvimentismo, pela lógica da acomodação institucional combinada com o discurso da inclusão – caudatária, como veremos, da tradução em política do novo ordenamento de ideias a fazer a cabeça dos que governariam o país.

Portanto, nas três grandes perspectivas de explicação do Brasil estão congregadas análises sobre a sociedade brasileira (destacando seus problemas, seus dilemas e suas realizações), justapostas a projetos políticos capazes de se traduzirem partidariamente e influenciarem a ação do Estado. Embora cada uma dessas categorias que formam as correntes do pensamento político brasileiro indique uma unidade de elementos capaz de formar um conjunto coerente, deve-se observar também o seu caráter relativo, já que alguns pensadores integrantes de cada uma destas correntes, assim como os temas em que cada uma delas se concentra, podem frequentar uma espécie de zona fronteira entre essas categorias.¹

O liberalismo culturalista tem duas versões nativas: a psicossocial, que advoga a tese do personalismo como elemento fundamental de nossa ordem social, e a institucional, a qual sustenta que o maior problema do país é o seu patrimonialismo endêmico organizado em torno do estamento burocrático que controla o Estado e através dele mina a capacidade de livre desenvolvimento do mercado entre nós, tal como teria se dado, por exemplo, nos Estados Unidos. A base dessa visão é a de que a nossa formação histórica foi dominada por uma herança de ideias, práticas e instituições advindas do mundo ibérico que precisam ser removidas. Na programação político-institucional, a sua inspiração é o federalismo de cepa norte-americana e o constitucionalismo, tendo a questão da representação política e da autonomia da chamada sociedade civil contraposta ao Estado como seus eixos basilares.²

1 Ver Brandão (1997, p. 21-76), para um esforço de categorização geral do que ele chama de “linhagens do pensamento político brasileiro”, no qual o que “interessa é investigar a existência dessas ‘famílias intelectuais’ no Brasil, reconhecer suas principais características formais e escavar sua genealogia”. Para entendermos que “estamos diante de formas de pensar que contêm modelos de sociedade e de estado distintos e práxis relativamente diferenciadas, e não apenas de autores isolados e ideias arbitrárias, não só de diferenças de estratégia em função de objetivos que todos compartilham – como sua demonstração, longe de adiar, exige a intervenção generalizadora”.

2 Esta corrente de pensamento é integrada por autores como Tavares Bastos, Rui Barbosa, Sérgio Buarque de Holanda, Raimundo Faoro e Roberto DaMatta. Para uma exposição sistemática a respeito desta tradição intelectual, com o acento na dimensão liberal, ver Vianna (1997). Para uma crítica relativa ao déficit sociológico deste paradigma explicativo do Brasil e suas consequências ideológicas, ver Souza (2009, p. 15-100), texto no qual, inclusive, está estabelecida corretamente a centralidade da obra de Gilberto Freyre para esta tradição intelectual, embora ele, ao contrário de todos os seus outros membros, tenha uma visão positiva acerca da herança ibérica e das possibilidades de uma contribuição brasileira à civilização ocidental.

Já o estruturalismo sociológico tem como sua principal ambição explicar o advento da ordem social capitalista e sua estruturação no Brasil. É um paradigma que sempre foi dominado pela tradição marxista e sediado fundamentalmente em São Paulo. A sua tarefa analítica centrou-se no esforço de revelação da dinâmica de nossa “revolução burguesa”, percebida sempre em termos negativos. Um de seus desdobramentos tem sido uma sociologia que se ocupa fortemente da denúncia dos processos de exclusão social, derivados da forma de organização e funcionamento da sociedade de classes no Brasil. O seu programa político institucional oscila entre a proposta de revolução e a de democracia social sem, contudo, ser capaz, como seus congêneres europeus, de escapar do estatismo e do corporativismo como os arranjos institucionais que, na prática, acabam traduzindo suas ideias abstratas, como a de socialismo.³

A terceira grande corrente de pensamento de nossa tradição intelectual, o construtivismo institucional, teve desde sempre como foco de atenção analítica o processo de constituição da nação - partindo da crítica das instituições e práticas transplantadas em uma sociedade oligárquica e insolidária -, propondo a superação do colonialismo mental por meio de um método de compreensão da relação entre ideias e instituições apropriado a uma sociedade ainda subdesenvolvida. No programa político-institucional, o acento na anterioridade das liberdades civis, em face das liberdades políticas, e a reorganização estrutural do capitalismo brasileiro, como meio de construir a nossa civilização, foram a sua marca em um primeiro momento, cuja natureza autoritária⁴ foi aos poucos sendo suplantada

3 Os principais nomes desta corrente são Caio Prado Junior, Florestan Fernandes e, num nível abaixo de abstração e generalização teóricas, a maior parte da sociologia *uspiana* de Fernando Henrique Cardoso a Francisco de Oliveira, passando por Octavio Ianni, Maria Silvia Carvalho Franco e Francisco Weffort. Recentemente, esta perspectiva sofreu uma revitalização com os estudos teoricamente inovadores do sociólogo Jessé Souza que, inspirado em figuras como Pierre Bourdieu e Charles Taylor, vem desenvolvendo uma hermenêutica para compreender a estrutura social de sociedades periféricas, como a brasileira, tendo como foco também o problema da desigualdade. Mas apresenta, da mesma forma, como um de seus traços mais salientes a incapacidade de pensar as instituições e os processos institucionais capazes de reorganizar a estrutura criticada e denunciada.

4 Wanderley Guilherme dos Santos, o mais eminente cientista político brasileiro, desenvolveu um dos conceitos mais importantes para se analisar o pensamento político brasileiro, o de autoritarismo instrumental: “Em primeiro lugar, os autoritários instrumentais, na designação aqui adotada, creem que as sociedades não apresentam uma forma natural de desenvolvimento, seguindo antes os caminhos definidos e orientados pelos tomadores de decisão. E desta presunção deriva-se facilmente a inevitável intromissão do Estado nos assuntos da sociedade a fim de assegurar que as metas decididas pelos representantes desta sociedade sejam alcançadas. [...] Em segundo lugar, afirmam que o exercício autoritário do poder é a maneira mais rápida de se conseguir edificar uma sociedade liberal, após o que o caráter autoritário do Estado pode ser questionado e abolido. A percepção do autoritarismo, como um formato político transitório, estabelece a linha divisória entre o autoritarismo instrumental e as outras propostas políticas não democráticas”

por uma perspectiva baseada na democratização socioeconômica como forma de mudança social.⁵

Entre as três visões sobre o Brasil desenvolvidas a partir e ao longo de mais ou menos o último século e meio, há um compartilhamento, parcial e distinto em termos de ênfases, na crítica ao liberalismo culturalista por parte dos construtivistas institucionais e estruturalistas sociológicos. De maneira sumária, pode-se apresentá-la da seguinte forma: do ponto de vista explicativo, a tese central do liberalismo culturalista não se sustenta, pois é impossível afirmar que uma sociedade fundada em práticas sociais e institucionais pré-modernas tenha conseguido criar uma ordem social economicamente dinâmica e pujante, cuja escala se tornou, ao longo do século passado, a sétima no ranking que mede o tamanho do PIB no mundo. É evidente que, para alcançar um resultado desses, há de predominar uma lógica eminentemente moderna na hierarquia organizadora das instituições capaz de influenciar o comportamento das pessoas.

Por outro lado, se é verdade que os problemas brasileiros não estão vinculados ao atraso, não é menos verdade que ao lado dos Estados Unidos somos a sociedade moderna mais desigual que se conhece e que, portanto, não será com a importação de arranjos institucionais e legais, como os que definem a base da sociedade norte-americana, que vamos enfrentar este problema. Por isso é possível sustentar que tanto o estruturalismo sociológico como o construtivismo institucional compartilham uma crítica ao ideário interpretativo, ainda dominante

(SANTOS, 1978, p. 103).

5 Esta é a corrente de pensamento com o maior grau de heterogeneidade, tanto ideológica quanto metodológica. Fazem parte dela figuras como Oliveira Vianna, Celso Furtado, Ignácio Rangel, Guerreiro Ramos, Darcy Ribeiro, Mangabeira Unger. Uma maneira de compreender a ligação entre estes autores é observar que tanto no diagnóstico dos problemas brasileiros, em que nenhum deles enxerga o “capitalismo” como uma metaestrutura como o faz o estruturalismo sociológico, quanto na proposta de ação política, também nenhum deles se deixa seduzir completamente por abstrações conceituais e ideológicas, como o fazem o liberalismo culturalista e o estruturalismo sociológico, ambos “vidrados” nas doutrinas europeias prestigiosas do século XIX. Oliveira Vianna foi consultor jurídico do Ministério do Trabalho de Vargas e nesta condição foi o principal formulador do arranjo institucional que regulou até meados desta década as relações entre capital e trabalho no Brasil. Celso Furtado não só foi o primeiro ministro do Planejamento da história do Brasil durante o governo de João Goulart, como o formulador de seu famoso plano trienal. Ignácio Rangel foi assessor econômico de Vargas. Guerreiro Ramos foi deputado federal pelo PTB, sendo cassado em 1964. Darcy Ribeiro foi ministro da Casa Civil do governo João Goulart e o grande formulador das políticas públicas dos governos de Brizola no Rio de Janeiro. Mangabeira Unger dirigiu a FEEM (instituição responsável por menores infratores) no governo Brizola e foi o principal formulador dos programas de governo da candidatura de Brizola nas eleições presidenciais de 1989 e 1994. Para uma exposição clássica da primeira fase deste pensamento, ver Santos (1978), especialmente os capítulos 1 e 2. Para uma crítica desta visão, entendida como veículo de uma nociva ideologia de estado, cf. Lamounier (1985).

sobre o Brasil, e propõem uma explicação alternativa sobre a formação histórica do país e de seus desafios contemporâneos.

Mas as críticas ao liberalismo culturalista percorrem caminhos analíticos bastante distintos que, por sua vez, levam a programas políticos também muito diferentes. O estruturalismo sociológico opera um determinismo socioeconômico caracterizado por recorrer a genealogias explicativas da ordem presente, enfatizando críticas e denúncias a ela. Em seu método de análise das formações institucionais, há o predomínio da descrição genealógica dos arranjos que se acoplam a determinada estrutura, mas sem o descortino das alternativas institucionais e práticas à forma de organização analisada e criticada. A aposta sempre foi na imposição revolucionária da ordem. Sem ela, a última palavra acaba ficando, paradoxalmente, para o mundo existente.

Esse paradoxo gera uma circunstância curiosa: se no plano lógico do pensamento o estruturalismo sociológico precisa advogar a revolução (entendida como a substituição sistêmica de uma ordem por outra) como o único verdadeiro processo de transformação, quando seus devotos se veem diante da operação política da ordem estabelecida, o que praticam são esforços de compensação dos problemas estruturais que só podem ser “resolvidos”, segundo a doutrina, pela revolução. No construtivismo institucional, a ênfase é justamente contrária: nas formas alternativas de reorganização da estrutura e das instituições. Isso indica que três elementos demarcam a fronteira entre o estruturalismo sociológico e o construtivismo institucional:

1. a maneira como enfrentam a relação entre o entendimento do existente e a imaginação do possível;
2. a maneira como lidam com as conquistas intelectuais representada pelo advento da teoria social no século XIX e, particularmente, o conceito de capitalismo; e
3. a maneira como concebem a política e as suas possibilidades. O estruturalismo sociológico entende as classes sociais e seus interesses como uma variável independente da política. Alternativamente, no construtivismo institucional a política pode moldar e direcionar os interesses de classe.

Em cada um desses itens, suas diferenças podem ser compreendidas como derivadas da recepção e do uso daquilo que Mangabeira Unger conceituou de a “teoria social de estrutura profunda”. Nela ocorre a representação de toda ordem social como formada por uma metaestrutura cujas partes estão vinculadas a uma lógica da qual não conseguem escapar nem se separar, a não ser que esta metaestrutura se desintegre completamente e deste processo surja outra metaestrutura

reordenando as partes de outra maneira. Essa perspectiva recorre a três movimentos teóricos característicos:

1. a distinção entre uma estrutura formadora e uma rotina formada por esta estrutura;
2. o entendimento de que essa relação entre estrutura e rotina constitui uma totalidade que, por sua vez, é indivisível;
3. que essa totalidade, sistêmica, é internamente governada por leis tendenciais de desenvolvimento (UNGER, 2004, p. 87-96).⁶

Assim, as diferenças mais explícitas entre construtivismo institucional e estruturalismo sociológico giram em torno de considerações acerca dos meios de superação das restrições organizacionais, tecnológicas e psicológicas que formam o país. Para o estruturalista sociológico, a mudança é sistêmica ou não há mudança. Para o construtivista institucional, ao contrário, a mudança social se dá pela transformação das estruturas através da inovação das instituições. A ideia de alternativa não é um slogan, mas um momento permanente de vivência socioinstitucional. Isso implica a abertura de um espaço destinado ao pensamento programático que é sonhado na concepção revolucionária da política derivada da lógica da teoria social de estrutura profunda, o guia intelectual do estruturalismo sociológico.

No tipo de abordagem intelectual do construtivismo institucional, a ligação entre teoria e prática (ideias e política) cumpre o papel de ajudar a se conhecer as opções institucionais: mapeando extensivamente os problemas, criticando-os através de sua decomposição analítica e propondo alternativas que recombinaem as partes decompostas de outra maneira. O resultado é a desmistificação do po-

6 Embora o marxismo seja o exemplo mais característico de uma teoria social de estrutura profunda, esta tradição tem também evidentes marcas deixadas pelas obras de Durkheim e Weber. Entre os três paradigmas aqui referidos, o que menos influência sofreu e mais criticamente metabolizou a teoria social de estrutura profunda na interpretação e explicação do Brasil foi o construtivismo institucional. Tanto o estruturalismo sociológico como o liberalismo culturalista se deixaram impregnar pelas teses centrais e formas de pensar da teoria social de estrutura profunda na abordagem do Brasil, realizando uma estratificação do modelo em um “pensamento social brasileiro”. No estruturalismo sociológico é onde a tradução se fez mais fidedigna, com ênfase no descortino da formação histórica de nosso sistema econômico-social, contemplando os três movimentos teóricos característicos. O liberalismo culturalista vai enfatizar o peso da dimensão cultural de nossa saturação histórica, tomando como recurso a comparação entre traços civilizacionais extraído da abordagem weberiana para apontar o nosso atraso - sociedade estamental, Estado dominado pela racionalidade burocrático-patrimonial e política baseada na cooptação em vez da representação.

der e o conhecimento empírico de seus mecanismos colocado à disposição da reorganização dos artefatos institucionais que regulam os interesses e os ideais formadores da estrutura da vida social. A transformação pode se dar de maneira endógena à operação da ordem social, dispensando a sua substituição completa por outra, na ausência da qual - substituição completa - o que resta ao pensamento e à política é humanizar a estrutura existente. Essa diferença de visão e de orientação pode ser observada na comparação das experiências do trabalhismo histórico na primeira metade do século passado (tomada como expressão do construtivismo institucional) com a do petismo nas duas primeiras décadas deste século (tomada como expressão do estruturalismo sociológico).

O objetivo deste capítulo é analisar como dois de nossos paradigmas de interpretação do Brasil, o liberalismo culturalista e o estruturalismo sociológico, articulam e expressam os seus respectivos temários explicativo e propositivo. Para atingir o seu intento, o texto se organiza em três partes. Passa em revista um sumário do pensamento de Sérgio Buarque de Holanda, tomado como o arquétipo mais exemplar do liberalismo culturalista. Em seguida, na terceira seção, se debruça sobre o pensamento de Florestan Fernandes, o mais representativo autor do estruturalismo sociológico. E, por último, na conclusão, discute algumas implicações práticas e políticas das perspectivas analisadas, lembrando que Holanda e Fernandes tomaram, literalmente, partido na vida brasileira, o primeiro como fundador do Partido dos Trabalhadores e grande “ideólogo” da orientação normativa predominante no país (a modernização liberal), e o segundo como um dos principais formuladores do mesmo Partido dos Trabalhadores - tendo sido inclusive deputado constituinte em 1988.

2. O liberalismo culturalista de Sérgio Buarque de Holanda

O livro *Raízes do Brasil* ocupa lugar muito especial na cultura brasileira. Ele talvez seja o caso mais bem-sucedido de uma interpretação do país que se transmutou em ideologia política a orientar as grandes linhas de um movimento partidário, sendo capaz de ilustrar a estratificação de uma visão que perpassa o nosso debate público em diferentes contextos. E ainda mais relevante, esta obra de Sérgio Buarque de Holanda alcança essa posição a partir de um tipo de disseminação que consegue atravessar polos aparentemente antitéticos: liberais e esquerdistas. O caminho desta fortuna intelectual e política está ligado, além de sua forma ensaística exuberante, à combinação da defesa de um liberalismo “americanista” a uma crítica “cultural” do Brasil, no sentido de que a nossa formação carrega uma mácula difícil de ser extirpada, muito ao gosto do colonialismo mental reinante em nossa alta cultura.

O tema central do livro está inscrito em seu título, mas seu desenvolvimento pode ser descrito como uma tentativa de analisar a dupla relação que daria ao Brasil tanto a sua estrutura como a sua fisionomia: de um lado, a relação entre a ordem privada e o Estado e, de outro, a sociedade patrimonial e o autoritarismo político. Esse produto da dialética perversa da herança ibérica introduzindo-se no universo tropical se apresenta de forma mais acabada na acentuada centralidade de que o ruralismo, legado pelo tipo de colonização praticada pelos portugueses, nos condenou. Aqui os portugueses não objetivaram construir um mundo à sua imagem, como tentaram os espanhóis em nossa vizinhança na América Latina. A construção de um “acampamento”, para lembrarmos a expressão de Celso Furtado a definir nossa empreitada colonial, pode ser entendida como a marca do iberismo de cepa portuguesa na América.

Mas por que o português que chegou ao Brasil não quis construir uma civilização, como os ingleses protestantes quiseram nos Estados Unidos? A resposta está na mentalidade distinta de ambos os colonizadores. O tipo português era aventureiro e plástico, desprovido do ímpeto racional e metucioso, embora dotado de enorme capacidade de adaptação. Isso lhe teria permitido embrenhar-se no novo meio e misturar-se étnica e culturalmente: “A rotina e não a razão abstrata foi o princípio que norteou os portugueses [...] Preferiam agir por experiências sucessivas, nem sempre coordenadas umas às outras, a traçar de antemão um plano para segui-lo até ao fim” (HOLANDA, 2001, p. 109). A consequência prática desse processo é “que a obra realizada no Brasil pelos portugueses teve um caráter mais acentuado de feitorização do que de colonização” (HOLANDA, 2001, p. 107). A implicação desta distinção não poderia ser mais decisiva para a história nacional brasileira segundo o nosso autor, pois ela engendrou o seu elemento mais importante e duradouro: o vasto mundo do ruralismo.

A vida rural brasileira é caracterizada pelo predomínio do isolamento espacial nos grandes latifúndios concentradores de propriedade e nas relações familiares. A constituição dessa ordem privada onipotente conta com a poderosa instituição da escravidão (problema pouco tematizado por Holanda) e de um estilo de autoridade que compõe um domínio autárquico com tal magnitude que nenhuma instituição lhe escapava: “o engenho constituía um organismo completo e que, tanto quanto possível, se bastava a si mesmo” (HOLANDA, 2001, p. 80). Era um contexto em que nem o juiz nem o político, representantes do Estado, jamais desafiavam o proprietário de terras. Sob o poder senhorial também ficavam a igreja e a escola. A sociabilidade resultante desse universo familístico em que se concentravam dominação e lealdade fazia com que “a força do princípio patriarcal de autoridade [tivesse] uma contrapartida psicológica: o ambiente doméstico

acompanha o indivíduo mesmo quando este se situa fora dele. É quando o privado transborda para o público” (AVELINO FILHO, 1990, p. 2).

O grande produto, por assim dizer, dessa agência cultural portuguesa no Brasil será um novo tipo social, genuinamente brasileiro, classificado por Holanda de “o homem cordial”. A força vinculante da cordialidade no Brasil seria de tal ordem que ela deixa marcas que se estendem à esfera econômica dos negócios e à esfera da religiosidade, ambas tomadas por um espírito de intimidade que subverte a frieza a qual geralmente caracteriza as relações comerciais, assim como o papel de organização cognitiva do mundo alcançado pelas religiões nas grandes civilizações. Entre nós a disciplina e a racionalidade nela implicadas, que caracterizam essas atividades, esvaem-se no leito da afetividade cordial. Temos assim uma sociedade entranhada pelo espírito do privatismo familista expresso no emocionalismo instantâneo, cuja manifestação inequívoca apareceria na enorme incapacidade do brasileiro em distinguir o público do privado. Desse modo, o circuito se fecha e a obra luso-brasileira se realiza: iberismo, ruralismo e cordialidade.⁷

Mas uma ordem dominada por um personalismo tão intransigente e severo, como o descrito por Holanda, implica uma contrapartida institucional que, no esquema da abordagem liberal culturalista, é a fonte primordial do atraso nacional brasileiro, o Estado patrimonialista:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. [...] A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida do Estado burocrático (HOLANDA, 2001, p. 145-146).

7 “O contraponto, a partir de Buarque, também vai ser claro: Os Estados Unidos da América e sua herança protestante ascética de um individualismo do controle dos afetos e da disciplina impessoal. Afinal, o homem cordial é construído passo a passo como a imagem invertida do pioneiro protestante americano. Nesse movimento é que se cria o que gostaria de chamar de ‘teoria emocional da ação social’” (SOUZA, 2009, p. 56). A tese do sociólogo Jessé Souza é a de que essa teoria emocional da ação se tornou a base epistemológica das ciências sociais que predomina no Brasil até hoje, segundo ele combinando senso comum e “brasilidade”, numa operação intelectual classificada de “ciência conservadora”. Nessa perspectiva, o liberalismo culturalista é percebido como um instrumento que tem servido à elite dominante para desviar a atenção do verdadeiro e singular problema nacional, a abissal desigualdade resultante, específica do tipo de modernização periférica a qual teríamos sido submetidos.

O patrimonialismo, assim percebido, parece ser mais pernicioso e insidioso do que o personalismo (no qual Holanda reconhece aspectos positivos como a plasticidade), porque ele representa o bloqueio das possibilidades de instituição daquilo que o nosso grande ensaísta considera as bases da modernidade: a economia de mercado e a democracia representativa liberal, nos termos em que elas se apresentaram nos Estados Unidos. Será por isso que a parte de *Raízes do Brasil* dedicada ao programa de reforma do atraso ibérico incrustado em nosso passado contempla o “americanismo”.⁸ Mas a problemática derivada das questões atinentes ao patrimonialismo receberá atenção no interior desta tradição de pensamento de outro clássico dos chamados intérpretes do Brasil, Raimundo Faoro. A tese do patrimonialismo formulada em *Os Donos do Poder* é prenhe do elemento interpretativo, no sentido de pouca afeição à realidade factual.⁹ Talvez por isso Simon Schwartzman tenha tentado construir um argumento que preenchesse a lacuna “empírica” deste institucionalismo faoriano. O caso concreto que “comprovaria” a tese do patrimonialismo brasileiro seria a “exceção” de São Paulo, que conseguira escapar do parasitismo patrimonialista predominante no restante do país.¹⁰

A terapia modernizadora de nossos males de origem se inicia, para a análise liberal culturalista, a partir do impulso urbanizador e comercial do século XIX, mas requereria, para remover os resquícios do estado neopatrimonial, uma refor-

8 Muito embora o foco central da empreitada analítica de Holanda esteja na análise dos estímulos culturais à ação prática, como na descoberta da obra de criação do iberismo no homem cordial, muitos comentaristas chamaram a atenção para essa dimensão programática implícita na parte final do livro: “Diferentemente do Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Holanda não oferece um projeto de modernização, um conjunto de medidas de determinado teor e dotado de uma direção clara que orientasse uma ou outra via de modernização rumo à sociedade futura. Mas tem, claramente, em *Raízes do Brasil*, a ideia de modernização brasileira como centro de suas preocupações e elaborações” (PIVA, 2000, p. 153).

9 O livro *Os Donos do Poder*, de Faoro, é um dos mais notáveis exemplares de história das ideias escritos no Brasil. Mas como análise institucional da política e do Estado é bastante frágil, o que suscita o levantamento de hipóteses para o contraste entre o seu sucesso e a sua limitação analítica. Uma primeira pista deve ser buscada num capítulo da história intelectual brasileira: na década de 1950, quando o livro veio a público, reinava no país o paradigma marxista nas análises sobre o Estado, de tal sorte que a sua inspiração weberiana serviu de contraponto neste ambiente. Uma segunda pista é que seis anos após a publicação da obra, o país sofreu um golpe de estado que instaurou uma ditadura. Nesse contexto, uma espécie de estadofobia era bastante compreensível. E uma terceira pista aponta para a biografia de Faoro, que presidiu a OAB durante a ditadura e cumpriu papel exemplar no esforço de restauração da ordem democrática e na observação, tanto quanto possível nesse contexto, dos direitos.

10 O argumento desenvolvido em *São Paulo e o Estado Nacional* se baseia na ideia de que a excepcionalidade paulista teria se iniciado com uma colonização distinta da que vigorou no país, pois teve o seu movimento básico em direção ao interior e não para o litoral. A esse feito original sucedeu-se uma dinâmica que permitiu aos paulistas “não desenvolverem em seu próprio estado uma estrutura política de dependência em relação à administração central” (SCHWARTZMAN, 1975, p. 150).

ma política vigorosa que reorientasse radicalmente a institucionalidade do Estado: centralidade da representação em lugar da lógica de cooptação, autonomia da sociedade civil como meio de remover as permanências estamentais, adoção do princípio descentralizador na esteira da lógica federalista e a prevalência do direito civil sobre o direito administrativo. Essa plataforma do constitucionalismo liberal convencional tem sido o programa a animar a elite política brasileira mais íntima do intelectualismo que considera o Brasil hierárquico e arcaico, mas não vê problema na dependência nacional ou na desigualdade social.¹¹

A exemplaridade do liberalismo culturalista de *Raízes do Brasil* apresenta múltiplos ângulos. O primeiro aspecto, descontado o exagero de algumas formulações com vezo essencialista, está no esforço bem-sucedido de captar a transmissão eminentemente cultural de um “estilo de vida” português para o universo brasileiro. Afinal, o sincretismo é uma das marcas do Brasil. Argumento que as recepções das teses centrais de Holanda erram no grau de abstração a ela imputada. O personalismo identificado por ele sempre foi uma realidade em nosso meio social, mas hoje a sua incidência é secundária, hierarquicamente fraca como força propulsora da organização socioinstitucional do Brasil, um país robustamente moderno, embora cheio das mais variadas distorções.¹²

Há, sem dúvidas, uma reminiscência do personalismo na nossa cultura, por exemplo, nas formas de tratamento designadas por termos como “amigo” e “irmão” a pessoas com as quais nos relacionamos em experiências vinculadas ao universo dos interesses, como a política e a economia. Mas isso não significa uma neutralização da força desenraizante do capitalismo entre nós. Muito ao contrário, o valor mais sagrado na sociedade brasileira contemporânea é o dinheiro – essa poderosa tecnologia que alterou os rumos da história humana ao criar, segundo

11 Werneck Vianna percebeu com acuidade o cerne do ponto crítico em questão: “A leitura do tema do patrimonialismo em Weber, à medida que se volta para o paradigma do Oriente clássico [...] deriva uma das principais controvérsias da literatura, por opor, de um lado, os que advogam - desde Tavares Bastos aos constituintes de 1891 e aos adeptos hoje da reforma política como base prévia para a modernização do país – que o país legal deve mudar o país real, e, de outro, os que invertem o sentido dessa proposição” (VIANA, 1999, p. 177).

12 O caso mais eloquente de superação da influência de uma ética do personalismo no Brasil talvez esteja representado na revolução pentecostal que ocorre junto às nossas classes populares, em curso no Brasil hoje. Trata-se de reorientação significativa das formas de consciência religiosa e moral no país. Estamos assistindo a uma transição da teodiceia do sofrimento para a teologia da prosperidade, parecendo indicar o fim da longa e duradoura hegemonia católica entre nós. Esse processo deve ser entendido também como uma reação à forma característica de relações sociais que vigorou em nossa sociedade tradicional, embora seu curso não *convirja* com a outra forma de reivindicação da superação de nosso atraso tradicional que aparece na moral secular da cultura dos direitos. Para uma análise das mudanças no seio da religiosidade popular brasileira, ver Arenari (2020).

Simmel, uma cultura em torno de si. De toda sorte, o que parece incontornável é a influência que as teses de Holanda tiveram e ainda têm até hoje no debate sobre os rumos para o país: “O caminho para o qual a resposta a esta questão se abre engloba a possibilidade de, ao reconhecer o peso do passado, adivinhar também um horizonte alternativo. É esta para mim a grandeza maior de *Raízes do Brasil*” (CARDOSO, 2013, p. 138).

O “caminho” ao qual se refere Fernando Henrique Cardoso diz respeito ao elemento programático extraível de *Raízes do Brasil*. Ele está muito mais vinculado ao seu diagnóstico (a herança ibérica introduzida e traduzida no Brasil) do que à proposição de um rumo claro e definido (americanização por meio de “nossa revolução”). Esta ênfase no polo negativo, em paralelo à natureza generalista da agenda reformista, parece apontar para a chave de compreensão do alcance de sua influência junto aos liberais, que tomaram aquele diagnóstico como parte significativa de sua bandeira, e aos socialistas, que a tomaram como inspiração - Holanda é um dos fundadores do Partido dos Trabalhadores e ainda hoje cultuado em suas hostes. A temática da corrupção entendida na chave da privatização do público sempre calou fundo nesta parte da esquerda: durante muito tempo o slogan das campanhas do PT era “ética na política”. Mas a luta contra o Brasil personalista - e patrimonialista - não implicou jamais uma imaginação institucional nossa, formulada a partir da recombinação de nossos artefatos institucionais e materiais sociais, mas sempre à base da importação das soluções institucionais.¹³

O recurso à cópia pode ser criticado pelo seu próprio valor de face, como o fizeram muitos de nossos pensadores desde Oliveira Viana e Guerreiro Ramos, expoentes do construtivismo institucional.¹⁴ Mas há um segundo elemento,

13 O sociólogo Jessé Souza explica com precisão a ligação entre a tese e o seu uso político-programático: “Isso não significa que para Holanda o homem cordial não tenha qualidades. O fato é que essas qualidades, as quais foram tão importantes na criação de uma grande nação nos trópicos, como a plasticidade, a capacidade de acomodação e o compromisso com o gentio e o meio físico, serem as mesmas vistas, agora, como obstáculo à criação de uma grande nação moderna. Esse é o ponto. Para a construção da modernidade no Brasil, a herança ibérica passou a ser sinônimo de atraso e anacronismo por oposição à herança protestante nórdica” (SOUZA, 1999, p. 35-36).

14 Recorrendo ao citado conceito de autoritarismo instrumental formulado por Wanderley Guilherme dos Santos, conseguimos captar a natureza de uma das críticas mais mordazes dirigida por Oliveira Viana aos nossos liberais: “Em 1920, Oliveira Viana expressou pela primeira vez, tão clara e completamente quanto possível, o dilema do liberalismo no Brasil. Não existe um sistema político liberal sem uma sociedade liberal. O Brasil, continua, não possui uma sociedade liberal, mas, ao contrário, parental, clânica e autoritária. Em consequência, um sistema político liberal não apresentará desempenho apropriado, produzindo resultados sempre opostos aos pretendidos pela doutrina. Além do mais, não há caminho natural pelo qual a sociedade brasileira possa progredir do estágio em que se encontra até tornar-se liberal” (SANTOS, 1978, p. 93).

conectado a esse primeiro, relativo ao déficit de imaginação institucional brasileira, que parece ainda mais grave: o fetichismo institucional como uma derivação do colonialismo mental. O conceito de fetichismo institucional foi formulado por Mangabeira Unger em sua crítica reconstrutiva à teoria social em seu livro homônimo:

Para Unger, fetichismo institucional é a identificação imaginada de dispositivos institucionais altamente detalhados e em grande parte acidentais a conceitos institucionais abstratos tais como democracia representativa, economia de mercado ou sociedade civil livre. O fetichista institucional pode ser o liberal clássico que identifica democracia representativa e economia de mercado como um conjunto de dispositivos governamentais e econômicos que, por acaso, triunfaram durante o curso da história da Europa moderna (CUI, 2001, p. 15).

É neste ponto que parecem residir as maiores dificuldades do liberalismo culturalista. Parece não haver dúvidas de que o Brasil tem grandes problemas a serem enfrentados e que as soluções passam por inovações institucionais. A questão é que não se pode inferir o conteúdo de tais inovações de abstrações conceituais como democracia, mercado, capitalismo ou socialismo. As opções institucionais decisivas situam-se num nível de concretude que tais abstrações não alcançam. Além de muitas dessas soluções ainda não terem sido experimentadas por países de referência ou não se prestarem à transposição para outro contexto, impossibilitando o sucesso da cópia, como sempre asseverou a tradição do construtivismo institucional.

3. O estruturalismo sociológico de Florestan Fernandes

A principal obra de Florestan Fernandes é *A revolução burguesa no Brasil* que, além de conter a sua explicação mais abrangente a respeito do país formulada pela sociologia uspiana, é também a mais característica representante do estruturalismo sociológico, tanto em termos de suas possibilidades quanto de seus limites heurísticos. Neste livro tem-se, de um lado, a narrativa do processo sociopolítico de passagem do regime estamental, ainda no Império, para a “ordem social competitiva”, uma mudança que, ao invés de ensejar uma luta aberta entre os grupos senhoriais dominantes no antigo regime e os burgueses, acaba por gerar uma espécie de acomodação na qual a nascente burguesia compartilha, por mais tempo do que se supõe para um “vencedor”, o poder com os herdeiros do latifúndio escravocrata. De outro lado, uma vez estabelecido, após lenta travessia entre regimes, o capitalismo em sua forma monopolista, a única maneira que

este regime encontrou para administrar a sua dominação de classe teria sido o autoritarismo político.

No enredo principal de “nossa revolução”, a fase inicial foi marcada pelo advento do capitalismo comercial e da centralização administrativa do Estado, que sublinharam definitivamente a modernização do país a partir do processo de independência em 1822. A descrição analítica desse conjunto de mudanças começa na quebra do pacto colonial e da paralela organização do Estado nacional, acompanhado pela urbanização. Isso porque, embora o sistema colonial estivesse ligado ao centro dinâmico do comércio internacional, a lógica funcional da relação econômica privilegiava os interesses metropolitanos para onde afluía a riqueza produzida. A alteração desta lógica, operada pela independência, é uma das consequências da revolução burguesa.¹⁵

Mas esta constatação colocou uma das questões teóricas mais importantes da interpretação de Florestan: a revolução burguesa no Brasil foi obra da ação do burguês ou de um “espírito do capitalismo” burguês? Numa das mais penetrantes passagens desse clássico de nossa sociologia, a qual vale a longa citação, lê-se o seguinte:

Tratava-se, antes, de uma congérie social, que duma classe propriamente dita. Aliás, até a desagregação da ordem escravista e a extinção do regime imperial, os componentes da “burguesia” viam-se através de distinções e de avaliações estamentais. Um comerciante rico, mas de origem plebeia, não poderia desfrutar o mesmo prestígio social que um chefe de repartição pobre mas de “família tradicional”. Contudo, o que unia os vários setores dessa congérie não eram interesses fundados em situações comuns de natureza estamental ou de classes. Mas a maneira pela qual tendiam a polarizar socialmente certas utopias. Pode-se avaliar esse fato através do modo pelo qual os diversos setores dessa ambígua e fluida “burguesia” em formação iriam reagir: 1) às ocorrências de uma sociedade na qual imperava a violência como técnica de controle do escravo; 2) aos *mores* em que se fundavam a escravidão, a dominação senhorial e o próprio regime patrimonialista; 3) à emergência, à propagação e à intensificação de movimentos inconformistas, em que o antiescravismo disfarçava e

15 Neste ponto vale ressaltar uma comparação entre Florestan e Caio Prado Jr., o seu predecessor no esforço de explicar o surgimento do capitalismo no Brasil numa perspectiva estruturalista sociológica, cuja ênfase recaiu no caráter extrativista do regime colonial, constituindo-se num dos principais fatores do baixo dinamismo de nosso capitalismo. Já Florestan, “sem negar que a conservação do ‘atraso’, da dependência externa, da ‘selvagem’ exploração do trabalho, do ‘autocratismo’, gera importantes determinações específicas de nosso moderno capitalismo [...] resalta também os traços *novos* que o capitalismo introduz na vida social brasileira”, possibilitando com isso que “a ‘imagem do Brasil’ elaborada pelo nosso marxismo dê um significativo passo à frente” (COUTINHO, 2000, p. 254).

exprimira o afã de expandir a ordem social competitiva. [...] Por fim, desses núcleos é que partiu o impulso que transformaria o antiescravismo e o abolicionismo numa revolução social dos “brancos” e para “os brancos”: combatia-se, assim, não a escravidão em si mesma, porém o que ela representava como anomalia, numa sociedade que extinguiu o estatuto colonial, pretendia organizar-se como Nação e procurava, por todos os meios, expandir internamente a economia de mercado (FERNANDES, 1976, p. 18-19).

Para Fernandes, as raízes da sociedade altamente dinâmica do ponto de vista econômico e radicalmente irresponsável do ponto de vista social, como é a brasileira ainda no início do século XXI, estão localizadas na forma de processamento de nossa revolução burguesa: ela nunca foi capaz de olhar para o horizonte democrático, como o fizeram, segundo ele, as experiências similares da Europa e até certo ponto a dos Estados Unidos. A estratificação das ideias liberais no Brasil foi capaz de inspirar a superação lenta do antigo regime, mas jamais havia se preocupado em traduzir em políticas de enfrentamento da profunda desigualdade social herdada do regime escravocrata: daí que nosso liberalismo culturalista sempre esteve muito mais preocupado com a reforma política do que com a reforma social.¹⁶ A despeito de sua completa insensibilidade social para com o destino da massa de escravos libertos jogada ao léu após a abolição, ao ajudar na derrubada do antigo regime, a febre ideológica criada pela “utopia liberal” logrou instituir mudanças legais e estipular requisitos funcionais da ordem social na qual

a necessidade de adaptar a dominação senhorial a formas de poder especificamente políticas e organizadas burocraticamente não teria produzido os resultados reconhecíveis, se o horizonte cultural médio dos “cidadãos de elite” não absorvesse ideias e princípios liberais (FERNANDES, 1976, p. 46).

Uma das questões mais importantes e mais problemáticas da teoria social é sua compreensão acerca de como se dá a relação entre a estrutura das sociedades e as suas instituições eminentemente políticas. A descrição feita por Florestan

16 Neste ponto não deixa de ser curioso que o Partido dos Trabalhadores, que se intitulava um partido socialista, tenha aderido à “campanha” do liberalismo culturalista em prol da reforma política e, durante os seus mandatos à frente do governo central, tenha realizado políticas sociais compensatórias — cujo efeito sobre os abandonados de nossa revolução burguesa foi positivo — sem ter, entretanto, proposto nenhuma reforma estrutural com a intenção de reverter algumas das consequências de “nossa revolução” excludente. O caso talvez mais eloquente seja o da situação de forte precarização da maior parte dos trabalhadores brasileiros para o qual o PT jamais apresentou qualquer projeto que não seja a defesa dos direitos adquiridos no período do Trabalhismo Histórico.

desta relação no processo de emergência e expansão do capitalismo monopolista no Brasil exemplifica o problema: para ele, tendo em vista a natureza dependente do desenvolvimento de nossa economia de mercado, a burguesia nativa não tinha alternativa a se tornar sócia menor do capital internacional e buscar uma forma “autocrática” de administração dos conflitos resultantes de sua atuação econômica, ao contrário das revoluções burguesas típicas que desembocaram em regimes liberal-democráticos.¹⁷

Esse tipo de aporia não é incomum no plano da teoria social em suas análises das consequências institucionais causadas pelas mudanças estruturais. No pensamento de Marx, por exemplo, o objetivo do conceito de capitalismo é vincular um determinado estágio de desenvolvimento das forças produtivas da sociedade a um conjunto de instituições e mostrar que estas instituições são a condição necessária e suficiente para aquele desenvolvimento das forças produtivas. Mas para explicar o resultado do desenvolvimento das forças produtivas nestes termos, a concepção de Marx precisaria ser ao mesmo tempo muito mais concreta e muito mais pluralista: necessitaria imaginar que as estruturas são capazes de serem divididas e recombinadas segundo uma quantidade infinita de formas. Uma vez que se concebiam as estruturas desta maneira, não se pode mais imaginá-las como produto de leis de desenvolvimento e nem muito menos de totalidades indivisíveis.¹⁸

Algo muito semelhante ocorre com a explicação de Florestan acerca da incapacidade de nossa burguesia para realizar plenamente, enquanto classe liderante,

17 Neste caso é possível encontrar dentro da própria tradição marxista em que se apoia Florestan fortes argumentos contrários à sua formulação: “A Alemanha e o Japão, por exemplo, embora não fossem países dependentes, experimentaram vias ‘não clássicas’ para o capitalismo, marcadas também, pelo menos durante um longo período, pela construção e preservação de estruturas políticas abertamente ditatoriais; além disso, embora em ambos os casos estivéssemos diante de capitalisms ‘tardios’, isso não impediu que Alemanha e Japão se tornassem, por sua vez, países imperialistas” (COUTINHO, 2000, p. 256).

18 Dentro da tradição marxista ocorreram tentativas de controlar estas aporias. Uma é o esforço de tornar a dialética entre estrutura e instituições mais política e mais pluralista, sobretudo pela “ideia de trajetórias múltiplas de transformação”. Nesse caso, em vez de haver um só caminho para o capitalismo ou do capitalismo para o socialismo, haveria vários. Em decorrência torna-se necessário dar mais relevo às formas de consciência e organização social e de política que explicariam a diversidade destas trajetórias, apesar de manter a narrativa geral da sequência dos modos de produção. O problema é que esta pluralização das trajetórias nunca parece ser suficiente para explicar o que acontece. À medida que se explica adequadamente por que ocorreu uma trajetória em vez de outra – por que, por exemplo, na França e nos Países Baixos se consolidou uma agricultura em escala familiar, em vez da agricultura concentrada da Inglaterra — a narrativa geral funcionalista das sequências dos modos de produção se torna supérflua. Parece que a tentativa de alcançar o realismo explicativo leva a uma desintegração progressiva do sistema teórico. Um dos significados práticos desta dificuldade para a teoria social é a sonegação do espaço para a imaginação institucional e o pensamento programático.

um projeto de afirmação de um capitalismo autônomo.¹⁹ Ora, se as condições sistêmicas, por assim dizer, eram desfavoráveis, como esperar que a burguesia fosse capaz de mudar o quadro? Neste ponto, a análise de Florestan parece ter sido influenciada pela visão de seu discípulo Fernando Henrique Cardoso a respeito da relação entre dependência e desenvolvimento na América Latina, revelando no fundo que a sua avaliação da burguesia brasileira converge para a mesma teoria da fraqueza nacional de Cardoso — que, no caso, não apenas a formulou intelectualmente como a praticou durante os oito anos (1995-2002) em que foi presidente do Brasil.

Se, por um lado, análises do processo de modernização da sociedade brasileira, como a de Florestan, têm o mérito de jogar por terra as ilusões de um paradigma como o liberalismo culturalista e sua tese acerca da herança ibérica como causa fundamental de nossos males endêmicos e de sua necessária remoção por meio da importação das instituições “corretas” do Atlântico Norte, por outro, exemplificam os limites da perspectiva baseada na teoria social.²⁰ Não obstante os seus percalços, como a afirmação da impossibilidade de a burguesia brasileira aceitar a democracia sem pôr em xeque a sua existência como classe, o esforço explicativo contido em *A revolução burguesa no Brasil* significou um avanço também em relação a um institucionalismo míope que domina hoje a ciência política no Brasil e no mundo, no qual a relação entre instituições e estrutura é completamente ignorada, como se a política fosse uma atividade autônoma da sociedade e de seus condicionantes de classe.²¹

19 Conforme se lê na seguinte passagem: “O significado histórico-sociológico dessa transição é evidente. A burguesia brasileira não conseguiu levar a cabo a revolução industrial, nas condições com que se defrontava – com dificuldades inerentes não só a uma economia competitiva dependente e subdesenvolvida, mas às pressões desencadeadas, a partir de dentro e a partir de fora, pelas grandes corporações e por economias centrais que operavam em outra escala, a do capitalismo monopolista e da forma correspondente de dominação imperialista” (FERNANDES, 1976, p. 260).

20 Gabriel Cohn, em sua precisa análise conceitual da construção metodológica do livro *A revolução burguesa no Brasil*, captou com agudeza os desafios do uso da teoria social em um empreendimento como o de Florestan. Analisando o modo como ocorre o relacionamento entre a dimensão da ação e a das condições estruturais no bojo das quais atuam os agentes, ele adverte: “No caso das estruturas (e a mais abrangente é a sociedade toda) a coisa é mais complicada. Aqui a questão é a de reconhecer um tipo de estrutura. É como se a sociedade fosse observada como algo em construção, com sua armação básica já definida. [...] A ideia subjacente é que, dada uma certa linha de desenvolvimento, a tendência é ir até o fim, até incorporar o conjunto de traços que define um tipo (a ordem social competitiva, digamos)” (COHN, 1999, p. 410).

21 Aqui vale lembrar outro livro de Florestan, *A integração do negro na sociedade de classes*, uma obra-prima sociológica, em que ele mostra como os efeitos da estrutura social da escravidão marcam de maneira implacável o futuro, sombrio, dos negros libertos. Florestan revela, com exemplar acuidade, como mecanismos estruturais entranham a ação social de indivíduos: “A tese de Florestan é a de que a família negra não chega a se constituir como uma unidade capaz de exercer as suas virtualidades principais de mo-

De todo modo, o legado intelectual da principal figura de nossa sociologia acadêmica ilustra bem a posição do estruturalismo sociológico no panorama do pensamento brasileiro: explica adequadamente uma parte da realidade do país, aquela marcada pela instituição do capitalismo - de um tipo cuja marca é a maior desigualdade social (ao lado dos Estados Unidos) em uma sociedade moderna; mas que para realizar a sua grande conquista analítica, perdeu de vista a compreensão da política como construção institucional a partir dos materiais produzidos pelas variações e contradições que a operação da ordem social necessariamente gera: isso desautoriza, portanto, toda ideia de completo acoplamento sistêmico sustentada por Florestan. Afinal, na sociedade, ao contrário da natureza, o “circuito” nunca se fecha totalmente.²²

As dificuldades analíticas da dimensão institucional da política, do tipo desta preconizada pela abordagem de Florestan, acabam influenciando a ação política, quando esta de alguma forma é produto da metabolização das ideias resultantes da análise. Este foi, particularmente, o caso da repercussão dos escritos sociológicos e ensaísticos de Florestan Fernandes que - além de deputado constituinte em 1988 e dedicado publicista com profícua participação na imprensa - alcançou uma intensa interface com a vida intelectual e partidária no PT. Obviamente é muito difícil estabelecer em que medida precisamente ocorreu a estratificação das ideias de Florestan nos rumos e decisões partidárias.²³

delação da personalidade básica e controle de comportamentos egoísticos. Existe aqui, neste tema central da ausência da unidade familiar como instância moral e social básica, uma continuidade com a política escravocrata brasileira que sempre procurou impedir qualquer forma organizada familiar ou comunitária da parte dos escravos. É a continuidade de padrões familiares destrutivos que é percebida, corretamente, por Florestan, como o fator decisivo para a perpetuação das condições de desorganização social de negros e mulatos” (SOUZA, 2003, p. 156). Sem os atributos adquiridos pela socialização familiar, a grande maioria dos negros e mulatos foi excluída da participação na ordem social competitiva.

22 Essa dificuldade de análise dos fenômenos sociais politicamente orientados, típica de boa parte da Sociologia, é atestada por quem se propõe levar à frente, reformada, a agenda de Florestan: “Com efeito, a percepção das relações sociais como permeadas pelas relações de poder, a apreensão genética e não formalista destas constituem a força e a fraqueza da análise de Florestan, pois não há como negar que a densa rede que esta sociologia tecia continha nós suficientemente genéricos por onde por vezes escapava o fazer político e as instituições. Tal carência de mediações se manifesta, por exemplo, em sua visão algo ligeira no ‘nacional-desenvolvimentismo’, em alguma minimização da experiência democrática de 1945-1964, nas passagens em que está perto de admitir que a ditadura militar, ao propiciar a unificação de todas as frações burguesas e ao revelar a até então incompleta ou mascarada essência autocrática do regime burguês, pode constituir a forma política adequada da autocracia; e de um modo geral, em sua concepção do período ‘atual’ da dominação burguesa como ‘contrarrevolução permanente’” (BRANDÃO, 1997, p. 167).

23 O livro *Pensamento e ação: o PT e os rumos do socialismo*, de Florestan Fernandes, apresenta uma boa amostra do conteúdo programático que resulta de sua perspectiva analítica e revela ao mesmo tempo as dificuldades, aludidas acima, acerca da mobilização desse estilo de reflexão para instruir processos de

Independentemente desta possibilidade de investigação, que não está no horizonte deste texto, a demarcação de um campo de compartilhamento de ideias a respeito das concepções programáticas sobre o universo econômico e político da sociedade brasileira, entre Florestan e sua atuação pública como membro de um partido, é possível. Assim, as imensas dificuldades do PT, ao longo de seus 13 anos à frente do governo central, para praticar inovação institucional com vistas a enfrentar os nossos graves problemas estruturais, como o abandono secular de significativa parcela dos brasileiros a uma vida empobrecida material e espiritualmente, devem ser compreendidas como o produto de um empobrecimento programático resultante do predomínio, no campo progressista, da visão do estruturalismo sociológico no debate público nacional.

Conclusão

A história republicana brasileira apresenta três grandes fases: a da transformação, a da reação e a da acomodação. De 1930 a 1964, o país experimentou uma dinâmica marcada pelo esforço progressivo - muitas vezes contraditório - de construção de instituições econômicas e políticas que iniciou a democratização do acesso ao trabalho e ao capital e proporcionou as primeiras tentativas de capacitação dos brasileiros. Foi o período de constituição de nosso trabalhismo histórico, sob a orientação intelectual do construtivismo institucional. O golpe militar de 1964 interrompeu esta dinâmica e criou um ciclo caracterizado por uma dialética perversa: crescimento econômico com elevada concentração de renda e aumento da desigualdade. O país avançou economicamente, mas regrediu social e institucionalmente. O momento atual, chamado de Nova República, inaugurado em 1985, sempre esteve sob o domínio de uma lógica do mínimo: primeiro esse mínimo era a democracia a ser conquistada. Em seguida as forças do país se mobilizaram para o combate à inflação. Depois, a atenção foi dedicada a minimizar os efeitos da miséria, sem conseguir sequer acabar com a pobreza. E assim tudo mais foi sendo secundarizado, numa perfeita lógica da acomodação.

Essa lógica tem traduzido o espírito do progressismo contemporâneo, tributário de uma concepção pós-estrutural e antialternativas institucionais. No Brasil, essa concepção foi recepcionada no rescaldo daquela aliança tácita referida anteriormente entre o liberalismo culturalista e o estruturalismo sociológico. Como vimos, ambas essas tradições de nosso pensamento político sonham por cami-

transformação que não estejam no horizonte da lógica do tudo ou nada de orientação revolucionária. O máximo que as lentes dessa visão conseguem enxergar na realidade atual, em termos de oportunidades, diz respeito a temas relativos à organização e a estratégias de ação coletiva de sindicatos e partidos.

nhos distintos o debate sobre a transformação estrutural, aquela que mexe com o fundo causal de questões como a desigualdade resultante da maneira de organizar institucionalmente a distribuição das vantagens originais. Em vez disso, o regime da acomodação, comandado pelos dois partidos que se autodenominam a encarnação da modernidade contemporânea brasileira, PSDB e PT, vinha praticando o assistencialismo das políticas sociais compensatórias - meritórias enquanto recurso transitório, mas totalmente reprováveis como substitutas de uma estratégia de reorganização estrutural do país.

A ligação deste quadro político com os programas intelectuais do liberalismo culturalista e do estruturalismo sociológico é intensa e sólida. Ela começa com o compartilhamento da crítica dessas duas tradições ao “populismo” da era Vargas. O projeto político derivado do liberalismo culturalista, representado hoje com maior consistência ideológica e programática pelo PSDB, baseia-se no imperativo da integração, mesmo que subalterna, da economia brasileira no sistema de trocas da economia mundial. A premissa central é a de tentar enfiar o Brasil dentro do formulário da OCDE, na esperança de nos tornar menos diferentes dos países que tomamos como referência. É, segundo os seus defensores, a maior reforma modernizante a que o Brasil pode aspirar.

A tradição do estruturalismo sociológico se liga ao regime da acomodação por outra rota intelectual. O tema principal derivado de sua estrutura analítica é a desigualdade. Mas as vicissitudes ocasionadas pelos acidentes da constituição disciplinar do pensamento acadêmico contemporâneo inspiraram diversas divisões que produziram, por exemplo, a separação entre a teoria social e a teoria política, cortando o vínculo entre o entendimento do existente e a imaginação do possível. Isso custou e tem custado muito aos intelectuais e acadêmicos que tratam de questões como a desigualdade a partir do enfoque estruturalista sociológico. O resultado desse corte é um paradoxo: quanto mais se estuda e conhece um problema, como o da desigualdade, menos se sabe como propor os meios para enfrentá-lo.

Desse paradoxo, surge uma dupla consequência: de um lado, desacreditam-se as alternativas, de outro, rebaixam-se as expectativas sociais e políticas, estreitando sobremaneira o horizonte normativo e programático. Um exemplo notável desse movimento são os governos petistas. A linguagem de seus intelectuais extraída principalmente do estruturalismo sociológico, assim como a retórica de seus quadros dirigentes guardam um leve sotaque de noções como a de revolução e abstrações, como socialismo, mas diante da realidade rendem-se completamente à estrutura existente e, desorientados, adotam políticas de seus supostos adversários cujo objetivo explícito é dourar a pílula da ordem existente.

Parece ter chegado o momento de retorno ao espírito intelectual que orientou o construtivismo institucional em seu momento de emergência na história brasileira. Convergências e afinidades à ideia do construtivismo institucional têm reaparecido em diferentes áreas do labor acadêmico no Brasil hoje. No PPGCP, ela tem se dado especialmente no grupo de pesquisa que orbita no Laboratório de Alternativas Institucionais (LAI), liderado pelo professor Carlos Sávio G. Teixeira. O vocabulário do grupo, simpático às ideias de experimentação, contingência, imaginação e criação, e à prioridade da ação sobre a contemplação enquanto chave de compreensão do ser humano, sustenta, em um similar *work in progress* ao que caracteriza o construtivismo institucional, que a realidade humana, das atividades e dos fazeres pode refazer as relações com o mundo através, por exemplo, da transformação das instituições. Por isso, a história é completamente aberta e o novo é possível.

Referências bibliográficas

- ARENARI, Brand. Bolsonaro, o primeiro presidente “evangélico” do Brasil. In: MONTEIRO, Geraldo; TEIXEIRA, Carlos Sávio (orgs.). *Bolsonarismo: teoria e política*. Rio de Janeiro: Gramma, 2020.
- AVELINO FILHO, George. Cordialidade e civilidade em Raízes do Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 5, n. 12, 1990.
- BRANDÃO, Gildo Marçal. *Linhagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Brasil: As raízes e o futuro, In: CARDOSO, Fernando Henrique (org.). *Pensadores que inventaram o Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- COHN, Gabriel. A revolução burguesa no Brasil. In: MOTA, Lourenço Dantas. *Introdução ao Brasil: um banquete nos trópicos*. São Paulo: Senac São Paulo, 1999, v. 1.
- COUTINHO, Carlos Néelson. Marxismo e “imagem do Brasil” em Florestan Fernandes. In: COUTINHO, Carlos Néelson. *Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- CUI, Zhiyuan. Prefácio. In: UNGER, Roberto M. *Política: os textos centrais*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- GARCIA, Sylvia. *Destino ímpar: sobre a formação de Florestan Fernandes*. São Paulo: Editora 34, 2002.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 2001.
- LAMOUNIER, Bolívar. Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação. In: FAUSTO, Boris (org.). *História geral da civilização*

brasileira, v. 2: o Brasil Republicano. São Paulo: Difel, 1985.

PIVA, Luiz Guilherme. *Ladrilhadores e semeadores: a modernização brasileira no pensamento político de Oliveira Vianna, Sérgio Buarque de Holanda, Azevedo Amaral e Nestor Duarte (1920-1940)*. São Paulo: Editora 34, 2000.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades, 1978.

SCHWARTZMAN, Simon. *São Paulo e o estado nacional*. São Paulo: Difel, 1975.

SOUZA, Jessé (org.). *O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira*. Brasília: Editora Unb, 1999.

_____. *A construção social da subcidadania*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

_____. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

UNGER, Roberto M. *Social theory: its situation and its task*. London: Verso, 2004.

VIANNA, Luiz Werneck. *A revolução passiva no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

_____. Weber e a interpretação do Brasil. In: SOUZA, Jessé (org.). *O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira*. Brasília: Editora Unb, 1999.

Por que o *impeachment* de Dilma Rousseff foi um golpe de estado: um debate conceitual

Luís Alves Falcão
Rafael Polari de A. Kritski

Introdução

O afastamento abrupto de Dilma Rousseff, em 2016, suscitou o debate na ciência política sobre se este acontecimento teria correspondido a um golpe de Estado. Somando-se às deposições de Manuel Zelaya, em Honduras, e de Fernando Lugo, no Paraguai, e, posteriormente, à renúncia forçada de Evo Morales, na Bolívia, tornou-se corrente a hipótese de que estes casos seriam exemplos de golpes de Estado de um novo tipo, quando comparados aos casos emblemáticos do século XX. De fato, esses recentes eventos latino-americanos cumprem com os quesitos mais bem-aceitos ao longo da trajetória do pensamento político moderno para identificá-los como verdadeiros golpes. Mas isso significa, por outro lado, reconhecer e destacar as particularidades do século XXI.

A opção majoritária por tratá-los como “neogolpes” ou “golpes brancos”, priorizando a caracterização de sua novidade, ou apenas adjetivando-os de acordo com os poderes de Estado envolvidos – nomeadamente, “golpe parlamentar”, “golpe jurídico” e até “*golpeachment*”, em referência à ferramenta utilizada no Paraguai e no Brasil – reproduz o vício tecnicista do conceito de golpe de Estado, encarado sobretudo a partir do século XX, como a operação utilizada para a destituição presidencial. Em cerca de quatro séculos, o conceito de golpe de Estado tem se caracterizado por sua definição técnica e de pouca densidade teórica, e os trabalhos sobre os casos supracitados têm surgido quase que exclusivamente na área de estudos comparados ou em ensaios menos ambiciosos. A fim de cobrir tal lacuna, pretendemos avançar na teoria sobre os golpes de Estado tendo como referência primordial o caso brasileiro. A hipótese que guia o texto se ampara no pressuposto de que os ritos jurídico-burocráticos do processo, ainda que possam formalmente ter sido cumpridos, não são suficientes para legitimá-lo e reforçam a tônica desse estudo de que os golpes no presente assumem uma complexidade inédita.

1. O conceito de *Coup d'État*: sua origem entre os modernos

Ao longo de quase quatro séculos, o conceito de golpe de Estado passou por muitas transformações. Considera-se que a primeira aparição do *coup d'État* como um conceito identificado com esse nome tenha se dado no livro *Considérations politiques sur les coups d'Etat*, de Gabriel Naudé (1600-1653). Para Naudé, os golpes de Estado eram “ações audaciosas e extraordinárias que os príncipes estão obrigados a realizar [...], contra o direito comum e sem guardar sequer um procedimento ou formalidade de justiça, arriscando o interesse particular pelo bem público” (NAUDÉ, 1964, p. 112, tradução nossa). Ou seja, seriam ações em que o príncipe recorreria à utilização de meios extraordinários à política – fundamentalmente à violência, mas não só. Destacamos que, para Naudé, os golpes são justos, desde que concernam ao bem público; caso atendam ao interesse particular de quem o realiza, são injustos (NAUDÉ, 1964, p. 118-120). Em si mesmos, do ponto de vista de uma moralidade intrínseca, são neutros.

Ainda que a legitimidade, ou legalidade, do ato apareça nos escritos do pensador francês, veremos que apenas com a complexificação do conceito de golpe de Estado essa característica será inserida. Naquele contexto, os golpes de Estado estavam atrelados à noção de razão de Estado. Originados nas técnicas e nas artes de governar dos manuais principescos, a razão de Estado se une ao golpe de Estado em Naudé pelo fato, hoje profundamente alterado, de que ambas as ações são realizações do governante e não contra ele para a garantia de seu domínio. O importante, para nossos objetivos, dessa definição é que ela carrega consigo a ideia de que golpes de Estado são atributos de integrantes do Estado para a manutenção do poder. Por um lado, o conceito se fixou na modernidade como sendo oriundo do interior do Estado, por outro, alterou-se radicalmente sobre a manutenção da centralidade do poder, isso é, golpes de Estado passaram a ser progressivamente identificados como uma ação contra o governo instituído, mas, ainda assim, originado de uma força estatal.

No século XVIII, o termo se contrapôs à revolução e integrou o campo semântico da usurpação do poder. Os golpes de Estado de Naudé se identificariam cada vez menos como a ação do Estado e cada vez mais com a ação contra o Estado, particularmente, na figura dos governantes. Um golpe de Estado tornou-se uma forma de usurpação do poder mediante força, coação ou constrangimento legal. A Revolução Francesa foi decisiva nisso, pois a versão clássica do conceito de revolução se apresentou em oposição ao de golpe, tendo por base a legitimidade da ação diante do poder. Tal inflexão, da ação do governante para se manter no poder para a ação contra o governante e ilegítima, abriu importante caminho para se identificar a legitimidade dos processos políticos mediante eleições, o que

significou que a forma eleitoral de legitimação de governos não admitia constrangimentos externos.

Uma tentativa de legitimação de golpes surgiu ao longo desse processo revolucionário. Dado um contexto de desgoverno e agitação social, uma intervenção cirúrgica e pontual para restaurar a suposta normalidade se justificaria, e os atores responsáveis por esse empreendimento eram partes, de alguma forma, da estrutura de Estado. A resposta vem de autores como Marat ao defenderem que a revolução, ao contrário dos golpes, se legitima por si mesma, pois não possui objetivos maiores do que a liberdade política, enquanto o golpe é defensor apenas da ordem. Isso levou a interpretação posterior a associar golpes não apenas a ações antidemocráticas e antipolíticas, mas também ao conservadorismo. Estamos diante, portanto, de um conjunto de valores e ideias que vai bem além da manutenção técnica do poder.

No século XIX, o vocábulo *coup d'État* apareceu em panfletos (FAILLY, 1830; SANTO-DOMINGO, 1830) e ensaios políticos (MARX, 2011) para se referir a manobras de Napoleão e Luís Bonaparte. A formação do Estado moderno e de suas instituições fundacionais, além de sua disjunção em relação à pessoa do príncipe, complexificou a ação do golpe de Estado, que não poderia mais corresponder a apenas uma ação do príncipe, mas a um processo político intrincado, envolvendo alguns desses novos atores políticos, sobretudo aqueles que se encontravam no parlamento (BIANCHI, 2019). O golpe de Estado, então, passou a ser compreendido como uma conspiração de atores políticos para romper com a institucionalidade vigente, derrubando o governante e tomando o poder político, particularmente por agentes que possuem de alguma forma poder para produzir tal ruptura. Essa concepção moderna ainda aparece nos estudos contemporâneos sobre golpes de Estado, sendo utilizada em manuais e dicionários (BEALEY, 1999).

2. O golpe de Estado no século XX: a técnica de usurpação do poder político

O sentido que usualmente se atribui aos golpes de Estado surge apenas no século XX em sua versão final. Em algumas leituras, o golpe de Estado seria a *técnica* aplicada no momento da tomada do poder (MALAPARTE, [1931]), inserida num processo mais amplo de derrubada de um governo. Malaparte, de inspiração maquiaveliana como Naudé, tinha como objetivo “demonstrar como um Estado moderno é capturado e derrotado” (MALAPARTE, [1931], p. 5, tradução nossa).

Reduzindo o alcance teórico do conceito de golpe de Estado ao aspecto técnico da insurreição de um pequeno grupo político, ampliou-se o alcance histórico do conceito, o qual poderia ser empregado para uma série de eventos, desde que apresentassem a característica comum de tomada do poder do Estado, a qual, considerando a estrutura do Estado contemporâneo, costuma ser conduzida por um pequeno grupo – partindo da burocracia estatal – capaz de alterar o centro político decisório do Estado, podendo, até, manter o governante do regime anterior, mas esvaziando suas atribuições e transferindo o poder político à outra esfera.

Esse modo tecnicista de abordar o problema teve resvalos inclusive em processos revolucionários, como no caso da Revolução Russa, na qual os bolcheviques debatiam incessantemente se o locus do poder era um lugar físico, o Palácio de Inverno do Czar em São Petersburgo, ou o centro de comando de onde partiam as ordens, como ocorria já em Moscou. Inclusive, a partir de sua concepção de que o golpe “é o próprio ato de conquista do poder político” (BIANCHI, 2019, p. 55), Malaparte, diferentemente daqueles que dissertaram sobre golpes no século XX, não distingue golpe ou revolução. Ao longo de sua obra, ele usa ambos os vocábulos para se referir aos mesmos eventos, nomeando de revolução aqueles que se autoidentificaram como processos revolucionários na consecução de um golpe de Estado.

A alteração do cenário geopolítico após a Segunda Guerra Mundial recondicionou a construção dos golpes de Estado. A dominação colonial direta entrara em declínio e as principais potências necessitavam de novas formas de disputa de territórios e zonas de influência sobre os países de periferia, alimentando – política, ideológica e militarmente – a disputa intraelites destes Estados (PERISSINOTTO, S.d., p. 2), favorecendo a que estivesse alinhada a seu bloco. Neste contexto, a profissionalização da burocracia estatal, sobretudo de suas Forças Armadas, foi a principal variável para a ascensão da nova forma de golpes de Estado. Isso quer dizer que a ampliação das atribuições estatais tornou o Estado de tal modo complexo que a cisão conceitual entre golpe e revolução se tornou quase inevitável. Por um lado, golpe e usurpação – para repetir uma palavra mais tradicional, mas é possível identificar hoje nos usos de mercenários e arregimentações internacionais em processos domésticos – se aproximam pela ilegitimidade do processo e visam à alteração de poder. Por outro, usurpação e revolução são ambas originadas de fora do Estado. Por isso, golpe pôde se tornar conceitualmente mais claro ao longo do século XX.

Para Luttwak (1991), autor de um manual sobre golpes de Estado que é referência constante no estado da arte sobre golpes, havendo um procedimento legal para a mudança de liderança de governo, todos os outros métodos podem ser

considerados ilegais, ou seja, o golpe seria um “rompimento das regras do jogo sucessório” (PERISSINOTO, S.d., p. 2). Portanto, independentemente do uso de violência – a qual é empregada na maioria dos exemplos históricos de golpes, mas não é uma característica definidora de um golpe de Estado – se se interrompe a linha sucessória prevista na institucionalidade vigente naquele Estado, podemos caracterizar esse processo como um golpe de Estado. Em seu livro, encontramos a diferença do *sujeito* do golpe em relação às concepções modernas:

O golpe é algo muito mais democrático. Pode ser conduzido “de fora” e opera naquela área fora do governo mas dentro do Estado, que é formada pelo funcionalismo público permanente, pelas forças armadas e a polícia [...] Um golpe tenta tirar proveito do comportamento dessa espécie de máquina: durante o golpe, porque usa parte do aparelho estatal para apossar-se das alavancas de controle; posteriormente, porque o valor das “alavancas” depende do fato de que o Estado é uma máquina (LUTTWAK, 1991, p. 24-25).

Luttwak, a despeito de dar continuidade à concepção tecnicista do golpe de Estado, considerando-o uma ação politicamente neutra, sem orientação político-ideológica particular, diverge de Malaparte ao resgatar a distinção entre golpe e revolução, tendo como diferenciação a intervenção das massas, no caso do processo revolucionário (LUTTWAK, 1991, p. 30). Danilo Enrico Martuscelli (2018, p. 10), em artigo recente que problematiza a questão do golpe de Estado a partir do arcabouço teórico de Nicos Poulantzas (1936-1979), estabelece outro marcador para o discernimento entre ambos: os golpes envolvem ramos e agentes estatais, alterando a relação de poder interna ao Estado, mas não implica necessariamente em alteração no conjunto do Estado, enquanto as revoluções almejam, mesmo que não necessariamente de imediato, atingir a unidade do poder estatal e suas respectivas atribuições.

Uma característica dos golpes de Estado que persiste nas concepções da segunda metade do século XX é a furtividade. Um golpe, para ser bem-sucedido, tem que ser preciso ao alvejar o centro decisório do Estado, numa ação rápida, pois não há como corrigi-lo em curso (LUTTWAK, 1991, p. 139), o que é outra característica que o difere de revolução, pois essa pode demorar anos.

Podemos sistematizar, então, algumas características fundamentais recorrentes em concepções de golpe de Estado no século XX. O golpe é a operação política de tomada do poder político, realizada por agentes estatais – geralmente advindos da burocracia estatal, periféricos em relação ao centro decisório do Estado –, podendo até manter o governante do regime anterior, desde que transferindo suas atribuições a outra esfera. Outra questão fundamental diz respeito à violência. A

complexificação do Estado contemporâneo permite a violação de preceitos legais do jogo sucessório de diversas maneiras, sem que, necessariamente, se recorra à violência. Ainda, apesar da recorrência dos golpes militares no século XX, notadamente na América Latina e na África, os golpes não precisam envolver o componente militar (LUTTWAK, 1991, p. 30), isto é, a correspondência histórica não compromete a teoria dos golpes de Estado, que, a despeito das Forças Armadas serem destacados sujeitos dos golpes no século XX, abarca quaisquer eventos em que a linha sucessória do poder e/ou o centro decisório do Estado seja esvaziado de suas funções em detrimento de outros espaços. Ainda que esses comentários limpem terreno para uma definição mais clara e útil de golpes de Estado, sua atual querela se dá com o *impeachment*.

3. O neogolpismo na América Latina em debate

A partir dos anos 1980, a América Latina passa por um processo de redemocratização, consolidado na década seguinte, em que, através de processos particulares a cada país, os governos e regimes estabelecidos através de golpes militares nas décadas anteriores são substituídos. O fim da Guerra Fria e a atenuação na política externa dos Estados Unidos para a região foram fatores que se somaram como condicionantes a essa estabilização (MENDES, 2018, p. 37). Alguns autores afirmam que a onda golpista teria chegado perto do desaparecimento (MONTEIRO, 2018, p. 56; PÉREZ-LIÑAN, 2007, p. 37). Para Freixo e Rodrigues (2016, p. 12), foi gestado um ambiente inóspito para a ocorrência de golpes de Estado dirigidos pelas Forças Armadas.

Contudo, a América Latina passou a experimentar um tipo distinto de resolução para momentos de instabilidade: entre 1992 e 2004, seis presidentes sofreram processos de *impeachment*. O impedimento é um dispositivo legal de deposição presidencial, cujo rito é muito variado a depender da Constituição do país em questão. Considerando sua legalidade, a ausência de violência – ou da ameaça de seu uso – durante o processo e a análise a posteriori de que as instituições dos países em questão não foram substancialmente alteradas, é corrente a hipótese de que *impeachments* não ferem os regimes políticos, mas, pelo contrário, são ferramentas para sua estabilização após crises presidenciais em que os poderes Executivo e Legislativo se confrontam (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Apesar da robustez do estudo de Pérez-Liñan, sobretudo na identificação de fatores comuns entre as crises presidenciais analisadas, discordamos de sua hipótese de que o impedimento seria um modelo consistente de *checks and balance* (PÉREZ-LIÑAN, 2007, p. 209). Tal conclusão é advinda de uma perspectiva que tenta encapsular o conflito político numa disputa entre os poderes de Estado,

insuficiente para analisar a complexidade de crises políticas que culminam em deposições presidenciais.

Para nossos objetivos, contudo, o mais importante é a consequência desta concepção sobre o *impeachment*. Nessa concepção, o impedimento é cristalizado como um dispositivo que, por ser legal, preservar parcial ou totalmente as instituições e dirimir a disputa intrapoderes, é necessariamente positivo, o que em regimes presidencialistas é, por óbvio, uma contradição em termos. Ora, em se tratando de política (e não de direito), ações legais não são necessariamente legítimas. O *impeachment* é um recurso excepcional que altera a linha sucessória do centro do poder político de um Estado, e sua previsibilidade jurídica, ainda que importante, permanece submetida ao juízo de cada contexto. Com isso, não afirmamos que deposições presidenciais e golpes de Estado sejam sinônimos, mas que, como todo dispositivo constitucional, sobretudo aqueles que não fazem parte das ferramentas usuais do cotidiano da política, podem ser manobrados em favorecimento de agrupamentos que visem, sim, executar um golpe de Estado.

Como podemos, então, determinar se uma deposição presidencial correspondeu a um golpe? Alvaro Bianchi (2019, p. 60) aponta: “a questão fundamental a ser respondida é, portanto, quem dirige o processo; não o processo legislativo do *impeachment*, e sim o processo político que culmina na deposição”.

Durante a segunda metade do século XX, os golpes de Estado ocorreram em “ondas regionais, atingindo vários países simultaneamente em um curto período de tempo, motivados pelas diferentes realidades locais combinadas às conjunturas hemisféricas de suas épocas” (MONTEIRO, 2018, p. 56), sobretudo na América Latina e na África. Consideramos que a América Latina atravessa uma nova onda de golpes, geralmente referida como neogolpismo (REIS, 2017; SOLER, 2015). O impedimento de Dilma Rousseff em 2016, a extradição de Manuel Zelaya, o *impeachment* de Fernando Lugo e a renúncia forçada de Evo Morales corresponderam a golpes de Estado. Segundo Lorena Soler, tomando de empréstimo a definição de Juan Gabriel Tokatlian

o *neogolpismo* é uma modalidade formalmente menos virulenta, encabeçada por civis (com suporte implícito ou cumplicidade explícita dos militares) que pretende violar a constituição do Estado, mas preservando certa aparência institucional mínima (por exemplo, com o Congresso em funcionamento e/ou a Suprema Corte temporariamente intacta). Os golpes nem sempre envolvem uma grande potência (por exemplo, os Estados Unidos) e têm mais o objetivo de resolver uma encruzilhada social e política crítica do que de fundar um novo ordenamento político (SOLER, 2015, p. 81, tradução nossa).

Todavia, apesar de esses casos afirmarem sua regionalidade, golpes de Estado com novas características não são exclusividade nossa: Wanderley Guilherme dos Santos (2017, p. 182) identifica que o novo tipo de golpismo é um fenômeno relativo a democracias representativas de massas, utilizando o exemplo de um golpe recente na Finlândia. Por isso, não consideramos o neogolpismo um fenômeno destacado da teoria dos golpes de Estado, mas uma contingência regional e conjuntural, ainda que sintomática. O estudo desses casos, que guardam similaridades a partir desses condicionantes, mas também particularidades, é uma tarefa para a incorporação de novas características ao cânone do vocábulo. Além disso, ressaltamos que identificar as novas formas pelas quais golpes de Estado são desferidos não acarreta a inevitabilidade de que os golpes sejam necessariamente executados a partir desses novos meios, mas sim que golpes de Estado seguem ocorrendo e *podem ser* efetivados através de outras maneiras.

Os golpes ocorridos na América Latina no período recente se inserem no contexto de esgotamento do ciclo de governos progressistas na região, que costuma ser denominado “onda rosa” ou “maré rosa” (SILVA, 2018).¹ Nos últimos anos, as esquerdas sofreram derrotas eleitorais – como na Argentina em 2015 ou mesmo as eleições parlamentares na Venezuela naquele ano – e, ainda, disputas eleitorais acirradas, em que as esquerdas foram vitoriosas por margens estreitas de votos, aguçaram as oposições a arregimentarem mais apoiadores e, ainda, questionarem a validade dos pleitos (MONTEIRO, 2018, p. 60). Esse cenário alterou a composição de forças nas elites políticas, rearranjando alianças partidárias, sobretudo nas casas legislativas, decorrendo crises presidenciais.

Para Josué Medeiros (2018, p. 127), a região atravessa um processo de “regressão democrática no qual as democracias representativas em sentido mais liberal (o que quer dizer restritas à questão da alternância de poder pelo voto universal) estão sendo substituídas por regimes oligárquicos [...] em uma ‘contrarrevolução neoliberal’”, a qual ele denomina de ciclo político neoliberal e autoritário, em que desigualdade econômica e desigualdade política caminham juntas (MEDEIROS, 2018, p. 128). Guilherme Simões Reis (2017), por sua vez, afirma o fim da era das democracias na região, mesmo em seu caráter mais procedimental. Entre os dias de hoje e as proposições de ambos os autores, novos golpes ocorreram na Bolívia e no Peru; mas, por outro lado, as esquerdas retornaram ao poder na Argentina

1 Algumas questões exógenas à conjuntura específica dos países em questão têm de ser levadas em conta no estudo desse fenômeno regional, como a reorientação da política externa dos Estados Unidos para a América Latina durante a gestão de Barack Obama. Monteiro (2018, p. 89) elenca que o presidente estadunidense intensificou as visitas de Estado, reafirmou acordos militares com a Colômbia, sua tradicional aliada, fortaleceu acordos de comércio com Chile e Peru, reaproximou-se da Argentina após a eleição de Mauricio Macri e protagonizou a histórica reaproximação com Cuba.

e na própria Bolívia, além de o chavismo permanecer na Venezuela. Portanto, consideramos precipitado afirmar a consolidação de um novo ciclo político na América Latina; no entanto, é seguro declarar que o golpe de Estado se fixou – ou retornou – como uma alternativa para se tomar o poder político na região.

Como o golpe ocorrido no Haiti em 2004 foi um golpe militar (SOLER, 2015, p. 82), a derrubada de Manuel Zelaya em Honduras em 2009 é identificada como o primeiro golpe de Estado de novo tipo no continente, por ter reunido características que remetem aos golpes da segunda metade do século XX somados a aspectos que apontavam para novas possibilidades para as deposições presidenciais.

O caso hondurenho destacou-se como uma disputa entre poderes e aparatos do Estado para além da tensão entre Executivo e Legislativo, frequente na década anterior, envolvendo também o poder Judiciário, Ministério Público e Forças Armadas. Manuel Zelaya foi eleito representando uma coalizão de centro-direita, mas, chegando ao poder, fez um giro à esquerda (CUNHA FILHO; COELHO; FLORES, 2013). A crise presidencial hondurenha teve início quando Zelaya propôs um referendo popular sobre a convocação de uma nova Assembleia Constituinte no país, o qual não foi aprovado pelo Parlamento, e, ainda, foi proibido pela Suprema Corte de Justiça. O procurador-geral derrubou o decreto presidencial, que foi novamente editado por Zelaya, incluindo solicitação para que as Forças Armadas (e não o Tribunal Superior Eleitoral) organizasse o referendo. O chefe das FFAA se recusou, sendo demitido e acusado de conspiração golpista. A Suprema Corte, apoiada pelo Congresso, deliberou pela inconstitucionalidade dos últimos atos do presidente. Então, o Ministério Público expediu seu mandado de prisão, cujo cumprimento, segundo a Suprema Corte, teria de ser realizado pelas Forças Armadas. Então, na madrugada de 28 de junho de 2009, o presidente foi surpreendido em sua casa e, de pijamas, escoltado pelo Exército para o aeroporto de Tegucigalpa e enviado para a Costa Rica. Ressaltamos que a extradição de cidadãos hondurenhos é inconstitucional e não constava na ordem judicial – foi uma decisão dos militares executores do mandado. Naquele dia, o Congresso declarou vaga a presidência e nomeou Roberto Micheletti, presidente do Congresso, como novo mandatário (COELHO, 2016, p. 32).

Nota-se, por um lado, a permanência de elementos comuns aos golpes ocorridos na segunda metade do século XX, como a declaração de vacância na presidência por parte do Parlamento; por outro, à exceção da prisão de Zelaya, não houve episódio de uso de força para a tomada do poder ou a formação de um governo de exceção transitório, tendo ocorrido nova eleição no tempo previsto pelo calendário eleitoral, e, ainda, as atividades parlamentares e judiciais seguiram sem alterações, diferenciando-se das ações usuais nos golpes do século XX. Esse intrincado processo político, que André Luiz Coelho (2016, p. 33) considera um restabelecimento do *status quo* do país, inserindo-se na continuidade de um

sistema político questionável sob critérios democráticos, foi um golpe de Estado em que os poderes Legislativo e, sobretudo, Judiciário tomaram a dianteira da deposição presidencial, operando por novas vias e recorrendo às Forças Armadas como uma espécie de moderador perante a crise institucional, como um ator subsidiário mas decisivo na extradição do presidente.

Vejamos o impedimento de Fernando Lugo, no Paraguai, em 2012. A vitória de Lugo, primeiro presidente eleito após a ditadura de Stroessner, por outra agremiação que não a *Asociación Nacional Republicana* – conhecida como *Colorado* –, marcou uma alteração na agenda governamental: apesar de uma política econômica ortodoxa, os preços favoráveis das commodities no cenário internacional possibilitaram a aplicação de programas sociais e de distribuição de renda, fortalecendo sua popularidade entre as classes mais baixas, o que desagradou a elite paraguaia, a qual vislumbrou a possibilidade de ficar mais tempo afastada dos aparelhos de Estado (MONTEIRO, 2018, p. 77).

Apesar da inédita vitória presidencial da centro-esquerda paraguaia, o Congresso tinha uma maioria formada pelos partidos conservadores *Colorado* e *Unión Nacional de Ciudadanos Éticos*, a qual constituiu uma oposição voltada para a inviabilização da administração nacional (COELHO, 2016, p. 43). Ao longo do mandato de Lugo, a base governista foi se desfazendo, até que parte dos atores que compunham o governo passaram para a oposição durante a crise presidencial – resultante de uma operação policial de dissolução de um acampamento de manifestantes sem-terras na propriedade grilada de um ex-senador colorado, que terminara com 17 mortos. Os deputados colorados de seu partido entraram com pedido de julgamento de Lugo por “mau desempenho do presidente em suas funções”, atribuindo ao presidente responsabilidade política pelo conflito, em que receberam apoio de partidos até então membros da coalizão governista, mas já distantes do presidente e almejando a posse de seu vice (MONTEIRO, 2018, p. 78). A proposta de julgamento foi aprovada no Congresso por 76 votos contra apenas um desfavorável e três ausências.

Questões fundamentais, como o conhecimento das acusações e devida preparação da defesa, foram desrespeitadas, impedindo a garantia constitucional de ampla defesa do réu (COELHO, 2016, p. 39), que teve apenas 12 horas para formulá-la e duas horas para realizá-la perante o Senado. Lugo entrou com pedido de inconstitucionalidade na Suprema Corte, que o negou de imediato. Num processo que durou, ao todo, 48 horas, o *impeachment* de Lugo foi aprovado por 39 votos contra apenas quatro contrários.

É patente que a celeridade da deposição de Lugo chama a atenção no processo e nos leva a questionar sua validade legal. Todavia, a rapidez é consequência de suas características, mas não o fator determinante para a nomeação dessa der-

rubada de governo enquanto um golpe de Estado. Essa caracterização se deve à compreensão de que a destituição do presidente feriu as regras legítimas da sucessão de governantes, cuja velocidade foi um agravante ou mesmo condicionante para seu êxito, mas não a característica reveladora de sua natureza. Coelho (2016, p. 41) chama a atenção para o teor subjetivo de uma avaliação presidencial em termos de “desempenho do presidente em suas funções”. Reis (2012, p. 211) aponta que o *impeachment* é uma ferramenta cujo uso é muito mais restrito: “abuso de poder, corrupção e malversação dos recursos públicos, desrespeito pela Constituição são motivos suficientes para dar início a um pedido de impedimento”; por outro lado, o desacordo com a agenda do governo, tensão entre poderes Executivo e Legislativo e diferenças político-partidárias-ideológicas não justificam a deposição presidencial. A sequência dos eventos e os interesses envolvidos demarcam a conspiração golpista prévia (REIS, 2012, p. 210). A interpretação casuística da lei, a evidente conspiração parlamentar contra o mandatário e a omissão da mais alta corte do país em relação ao direito de defesa do presidente (MONTEIRO, 2018, p. 79) caracterizam a deposição de Fernando Lugo como um golpe parlamentar.

As destituições de Zelaya e Lugo guardam similaridades. Ambas foram marcadas por um juízo político veloz sobre seus presidentes, de orientações políticas à esquerda, os quais não enfrentavam protestos ou oposição significativa por parte da população (COELHO, 2016, p. 44), rompendo com características das crises presidenciais da virada do século. Monteiro (2018, p. 70-73) reuniu características comuns aos golpes em Honduras, Paraguai e Brasil, em grau variado: governo frágil institucionalmente e com grande rejeição; apoio dos meios de comunicação às deposições; participação efetiva, colaboração ou omissão da mais alta corte do poder Judiciário. Vejamos as características específicas do caso brasileiro.

4. O golpe no Brasil em 2016: identificando suas características

O caso brasileiro, diferentemente do ocorrido em Honduras e no Paraguai, foi fruto de uma longa construção. Formalmente, a deposição de Dilma Rousseff teve duração de nove meses (da autorização da abertura do processo ao afastamento definitivo) e sua construção se iniciou logo após o pleito presidencial de 2014.

As ações da oposição ao governo reeleito em 2014 evidenciam que o impedimento foi uma entre uma série de possibilidades levantadas para destituí-lo. Quatro dias após a derrota, os tucanos entraram com pedido de auditoria da eleição

presidencial no TSE.² Ainda naquele ano, os tucanos empreenderam mais uma ação judicial contra o governo eleito: após a diplomação de Dilma e Temer como presidente e vice³ e a aprovação com ressalvas de suas contas de campanha,⁴ apresentaram pedido de cassação de registro da chapa⁵ no tribunal. Evidenciou-se um comportamento lacerdista do candidato derrotado (FALCÃO, 2015; KRITSKI, 2019, p. 118-123) e de seu partido, que, para Juarez Guimarães (2014), tornara-se um partido golpista.

Wanderley Guilherme dos Santos (2017, p. 47-48), ao distinguir as técnicas utilizadas nas tomadas de poder em 2016 e 1964, atribui a diferenciação à evolução da “ecologia política do país”, sob os indicadores do grau de urbanização, tamanho do eleitorado e extensão da mobilização social. Acrescentamos ainda o nível de complexidade da burocracia estatal no Brasil contemporâneo, a alta competitividade eleitoral após a redemocratização e a posição relevante do país no cenário geopolítico como três marcadores dessa diferenciação.

Para a caracterização do golpe desferido no Brasil em 2016, primeiramente, precisamos afastar a concepção corrente de que, se o *impeachment* de Dilma Rousseff seguiu rito constitucional previsto, sua legitimidade é inquestionável; vimos, na seção anterior, como dispositivos legais podem ser utilizados para usurpação do poder político. No caso brasileiro, a legalidade do rito oculta a substituição de governo supracitada, o que, tendo este sido eleito pelo voto popular, fere o preceito legal “de natureza constitucional, contido no artigo 1º, parágrafo único da Carta Magna, que enuncia o cerne de nossa legitimidade” (PERISSINOTO, S.d., p. 5). Wanderley Guilherme dos Santos elucida o sentido do respeito ao rito constitucional na edificação dos novos golpes:

A ruptura tenta preservar o efeito-legalidade das instituições, a normalidade rotineira das operações, enquanto altera a hierarquia das preferências governamentais, substituindo o luzeiro teleológico, a finalidade que, alegadamente, preside as decisões subversivas. [...] em golpes civis, busca-se a redenção da conspiração pela troca na mecânica de governo quando se trata, cruamente, de substituição dos ocupantes e da ideologia do poder (SANTOS, 2017, p. 12-13).

2 Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/psdb-pede-ao-tse-auditoria-no-sistema-de-apuracao-de-votos/>. Acesso em: 10 fev. 2019.

3 Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Dezembro/plenario-do-tse-proclama-resultado-definitivo-do-segundo-turno-da-eleicao-presidencial>. Acesso em: 10 fev. 2019.

4 Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Dezembro/tse-aprova-com-ressalvas-contas-de-dilma-e-de-comite-financeiro-para-presidente-da-republica>. Acesso em: 10 fev. 2019.

5 Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Dezembro/psdb-pede-cassacao-do-registro-de-dilma-rousseff-e-michel-temer>. Acesso em: 10 fev. 2019.

Considerando que os golpes de Estado são ações conduzidas por poderes ou parcelas da burocracia de Estado, devemos investigar quais foram os operadores do golpe no caso brasileiro. Identificaremos “aqueles que são os perpetradores intencionais da ação e aqueles que criaram as condições e o clima para que o golpe triunfasse” (PERISSINOTO, S.d., p. 5).

O poder Legislativo é o partícipe de maior evidência no golpe de 2016, tendo em vista sua condução sobre o *impeachment*, marcado por conspirações entre os parlamentares, seus partidos, suas bancadas temáticas e, sobretudo, pela direção do presidente da Câmara Federal, Eduardo Cunha, que ditou o ritmo do processo a partir de seus interesses particulares; leia-se, a preservação de seu mandato no Conselho de Ética. Assim, tem sido usual a caracterização da deposição de Dilma Rousseff como um *golpe parlamentar* (MENDES, 2018; PERISSINOTO, S.d.; SANTOS, 2017).

Para Wanderley Guilherme dos Santos (2017, p. 30), por golpe parlamentar “indica-se uma substituição fraudulenta de governantes orquestrada e executada por lideranças parlamentares [...] uma modalidade de ruptura de governo, sem explícitas alterações legais, a que estão expostos todos os governos eleitos”. O conteúdo de sua concepção de golpe parlamentar⁶ teria origem no julgamento da Ação Penal (AP) 470, conhecida como *mensalão*.

Em sua hipótese, o julgamento da AP 470 teria lançado as bases para os golpes parlamentares a partir de três teses principais enunciadas por atores centrais do julgamento (SANTOS, 2017, p. 168-178). A primeira teria sido vocalizada por Joaquim Barbosa, quando declarou que a Constituição é aquilo que o STF diz que ela é, configurando *sequestro do poder constituinte do povo*; a segunda, a disjunção epistemológica entre ser inocente e não ser culpado – para que o réu seja considerado inocente, tem de demonstrar ignorância completa; a terceira, consequência lógica da segunda, é a imputação de possibilidade objetiva e causalidade adequada para condenação. A adaptação da *teoria do domínio do fato* tornou-se uma ferramenta coringa para a condenação de réus sem documentação comprobatória.

Consideramos que, se a tese originária utilizada pelos golpes contemporâneos foi desenvolvida a partir da atuação do Judiciário, não devemos nos atentar apenas ao rito parlamentar do *impeachment*, mas também ao componente judiciário no processo. Mesmo Pérez-Liñan (2007), de quem discordamos, atentou para a hibridez entre esses poderes na lei de *impeachment* brasileira, quando descreveu

6 Ressaltamos que, a despeito da correspondência entre os vocábulos, o sentido que Wanderley Guilherme dos Santos atribui ao *golpe parlamentar* não guarda semelhanças com aquilo que Pérez-Liñan (2007), anteriormente citado, nomeia de *golpe parlamentar em sua sistematização sobre resoluções a uma crise presidencial*.

o impedimento de Fernando Collor. Chaloub e Lima (2018, p. 204) definem o golpe jurídico como aquele que tem em si embutida “a participação ativa das instituições judiciais, e de alguns de seus atores específicos, na ruptura ‘legal’ das regras do jogo democrático”.

No Brasil, a participação do Supremo Tribunal Federal é decisiva num processo de *impeachment*. Se a trama deposicionista feria o princípio constitucional da soberania popular expressa na eleição de seus governantes e, mais especificamente, o enquadramento de Dilma Rousseff na controversa Lei de Responsabilidade exigia interpretação – além de questões como o pedido de *impeachment* se sustentar em ações realizadas pela presidenta em mandato anterior ou a evidente motivação material e partidária de seu conteúdo –, a mais alta corte brasileira deveria ter se pronunciado sobre o mérito da questão. Todavia, em março de 2016, o ministro Luís Roberto Barroso foi taxativo: “No Fla-Flu do *impeachment*, o Supremo não tem lado. O STF é o árbitro”. O STF, portanto, versaria apenas sobre a normatividade do rito procedimental. Ora, essa fala vai na contramão da supracitada de Joaquim Barbosa, que afirmou o poder de ditame da Corte sobre a Constituição, evidenciando-se a atuação casuística da orientação do STF. O presidente da Corte naquele período, Ricardo Lewandowski, se comunicou publicamente com sinais trocados sobre o possível julgamento do mérito da questão. Em agosto, presidiu placidamente a sessão do Senado que sacramentou o golpe de Estado; em palestra no mês seguinte, caracterizou o *impeachment* como um “tropeço da democracia” e um episódio “lamentável”.

O caso do ministro Barroso é elucidativo. Barroso (2015) considera que o STF, em determinadas situações, deve empurrar o papel representativo do poder Legislativo, garantindo o governo da maioria. Sob uma concepção de que o Judiciário não é um poder político, mas um poder técnico e neutro, o Judiciário tem capacidade não de substituir a política, mas agir na escassez de *boa política* (BARROSO, 2014), quando o mundo político falha por suas limitações estruturais e rebaixamento ético de seus agentes (CHALOUB; LIMA, 2018, p. 219). Como o Judiciário não seria político na visão de Barroso, seria um árbitro insuspeito dos conflitos, dotado de valores morais e técnicos para tomar a tarefa para si e descomprometido com o significado democrático ou antidemocrático das ações parlamentares. Portanto, a tomada de decisão sobre sua participação direta ou indireta na condução de impedimentos é uma ação ativa.

Consideramos, então, que os elementos expostos por Wanderley Guilherme dos Santos sobre as consequências do julgamento da AP 470 – mesmo que nomeie o golpe de 2016 como parlamentar –, a anuência do STF em relação ao mérito do processo de *impeachment*, que não configura uma ação positiva, e a justificação por parte de juristas no debate público de ideias de que o Judiciário

deve tomar para si as rédeas do conflito político apontam para o protagonismo do Judiciário no golpe. Portanto, consideramos ser um golpe *jurídico-parlamentar*, em que os dois poderes foram os atores estatais perpetradores (PERISSINOTO, S.d., p. 5) da deposição de Dilma Rousseff.

Como dito anteriormente, é costumeiro que parcelas da burocracia estatal estejam envolvidas na construção de golpes de Estado. No caso brasileiro, compreendemos que uma parcela de agentes distribuídos em diferentes ramos foi fundamental para seu êxito: os membros da equipe de investigação no Ministério Público Federal (MPF) responsáveis pela operação Lava Jato, o juiz de primeira instância responsável pelos processos referentes a esta e os policiais federais envolvidos. A operação não fez parte da deposição de Dilma Rousseff diretamente, mas foi uma ação perpetrada por “atores estatais de suporte decisivo” (PERISSINOTO, S.d., p. 5).⁷

O então juiz Sérgio Moro, admirador da operação *Mani Pulite*, enxerga nesta a origem do método de atuação da Lava Jato. A operação italiana deteriorou o sistema partidário do país, implodindo os quatro principais partidos italianos daquele período, gestando uma crise do sistema político. Todavia, para Sergio Moro, isso não configura um problema, mas uma virtude: “o processo de deslegitimação [do sistema político] foi essencial para a própria continuidade da operação *Mani Pulite*” (MORO, 2004, p. 58). Ou seja, “a validade equivalente dos princípios é retorcida por uma argumentação que antepõe a *legitimidade de determinados objetivos* como fator predominante” (CHALOUB; LIMA, 2018, p. 232, grifos dos autores). Nas palavras de Moro:

A independência judiciária, interna e externa, a progressiva deslegitimação de um sistema político corrupto e a maior legitimação da magistratura em relação aos políticos profissionais foram, portanto, as condições que tornaram possível o *círculo virtuoso* gerado pela operação *mani pulite* (MORO, 2004, p. 58, grifos nossos).

Ou seja, a destruição da atividade política, desde que atendendo ao fim de combater a corrupção, geraria um *círculo virtuoso*. Bruno Wanderley Reis (2017) chama a atenção para o efeito reverso que a Lava Jato deve produzir: “ao desor-

⁷ Esta pesquisa foi concluída anteriormente à divulgação de mensagens privadas de Sergio Moro, Dallagnol e outros procuradores do MPF, no escândalo conhecido como *Vaza Jato*, publicado, primeiramente, no portal *The Intercept Brasil*, e, posteriormente, por outros veículos da imprensa, que teria sido decisivo para a anulação de Edson Fachin de todo o processo de Lula por motivos técnicos. Por isso, a descrição da participação desses atores no golpe de 2016 se dá a partir de suas ações públicas, textos e discursos. A documentação, posteriormente revelada, é uma ferramenta comprobatória desta hipótese e que corrobora sua falseabilidade.

ganizar o sistema político, a Lava-Jato solapa as condições institucionais para um combate eficaz à corrupção”, pois “trata-se de um espasmo de euforia demagógica seguido de deterioração do ambiente institucional, prejudicando a consecução dos objetivos a que [...] as empreitadas ostensivamente se dedicavam”.

Wanderley Guilherme dos Santos considera que a operação e a imprensa constituíram

uma sociedade de interesse comum: a liquidação da legitimidade política do Partido dos Trabalhadores. Pequenas arbitrariedades que a doutrina punitiva de Sérgio Moro advogava, sempre no interesse da justiça maior, extraíam inabalável defesa dos jornalões, para nada dizer da manipulação do noticiário. Personalidades celebrizadas pela TV ou por promoção publicitária converteram-se em vetores de agitação e propaganda, enriquecidos pela confissão conservadora de inúmeros profissionais, disfarçada de indignação diante da derrubada moral do governo (SANTOS, 2017, p. 181).

O horizonte de Moro se mostraria à prova quando o ex-juiz divulgou para o Jornal Nacional áudios de conversas gravadas ilegalmente entre Dilma e Lula, quando da nomeação deste para a Casa Civil. O vazamento seletivo de informações filtrado pelo poder Judiciário, por um lado, deslegitima o processo político e, por outro, define a agenda do conflito político (FALCÃO, 2015). O ex-juiz, aliás, sinaliza ver a correspondência direta entre a operação Lava Jato e a destituição de Dilma Rousseff, quando comenta com entusiasmo sobre as manifestações que reivindicavam sua deposição.⁸

Segundo Moro, a *Mani Pulite* legou uma lição:

Talvez a lição mais importante de todo o episódio seja a de que a ação judicial contra a corrupção só se mostra eficaz com o *apoio da democracia*. É esta quem *define os limites e as possibilidades da ação judicial*. Enquanto ela contar com o apoio da opinião pública, tem condições de avançar e apresentar bons resultados. Se isso não ocorrer, dificilmente encontrará êxito (MORO, 2004, p. 61, grifos nossos).

O ex-juiz parece compreender democracia e opinião pública como sinônimos. Ainda em defesa de que o virtuoso combate à corrupção, como o fim em si da

8 Após ser homenageado com bonecos e camisetas vestidas por artistas com os dizeres “Morobloco”, Sergio Moro divulgou nota em que afirmou estar tocado com a lembrança. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-mar-13/juiz-federal-sergio-moro-volta-louvido-manifestantes>. Acesso em: 02 fev. 2019.

ação judicial, justifica seus limites e possibilidades, Moro aponta uma exigência para a realização de justiça: todos têm de ser favoráveis às ações penais.

Operações como a Lava Jato têm como efeito a delimitação do terreno de se fazer política – sobretudo, em termos democráticos. A autojustificação tecnicista dos fins da justiça, que, no limite, é uma discursividade tautológica – a operação tem de avançar porque a corrupção só será combatida se a operação avançar –, suprime o contraditório e o conflito que marcam um ambiente democrático e, ainda, toma para si o poder decisório, esvaziando a soberania popular que define uma democracia. E, por isso, sequer precisamos derrubar o que poderia ser chamada de concepção democrática de Moro e dos demais representantes do lavajatismo.

Compreendemos, ainda, que quatro meios foram utilizados para a construção de um ambiente favorável ao golpe. Essa tipificação tem como objetivo facilitar a sistematização das táticas utilizadas, pois, na realidade, são quatro dimensões de um mesmo processo de deslegitimação do governo, da chefe de Estado, pessoalmente, e do sistema político brasileiro.

O primeiro é a perseguição judicial de inimigos políticos, comumente chamada pelo termo em inglês *lawfare*. Isto é, o instrumental jurídico torna-se ferramenta a ser utilizada com fins de eliminação – física, política ou moral – de adversários políticos, podendo utilizar-se de acusações sem materialidade e em aliança com a imprensa, que cumpre o papel de divulgar esse juízo como se fosse um veredito factual e absoluto. A operação Lava Jato, supracitada, é o exemplo maior de como essa tática foi utilizada.

Outro meio, portanto, é o cerco da grande imprensa. Moretzsohn (2016, p. 116-117), ao tratar da construção da ideia do golpe na mídia, afirma que

trata-se de martelar uma ideia até que ela seja incorporada pelo público e apareça como expressão espontânea de uma reivindicação indiscutível, que mobiliza multidões. A imprensa, assim, ajuda a criar o clima favorável para depois colher os frutos.

Isto posto, passamos ao terceiro meio utilizado, a convocação de protestos contra o governo nas ruas das grandes cidades. Criou-se um clima de cerco ao governo e, através da divulgação midiática, transmitiu-se a mensagem de que ali se traduzia um desejo de toda a população. Apesar da generalidade das pautas envolvidas, o viés deposicionista se destacava: num gradiente que variava do apoio a um eventual *impeachment* de Dilma até uma intervenção militar, as manifestações criavam o clima para que a derrubada da presidenta avançasse institucionalmente.⁹

9 As manifestações pela deposição de Dilma Rousseff mereceriam uma cronologia à parte, como em

O último meio, enfim, foi a maneira pela qual se constituía a deslegitimação particular de Dilma Rousseff enquanto chefe de Estado: a violência política misógina. Esta foi uma questão subjacente ao golpe de Estado, a qual perpassou, atravessou e condicionou as outras (DILMA..., 2017), eivando o processo de uma constante gramática de gênero (BIROLI, 2018, p. 80). A presidenta foi tratada – não só durante a construção do golpe de Estado, mas desde que despontara como presidenciável – como um ser “fora do lugar”, como “aquela sem habilidades para governar [...] Ao mesmo tempo, Dilma é alguém de natureza autoritária e perigosa. [...] Sobre Dilma, transitou-se e transita-se entre excessos e faltas, nunca o equilíbrio” (ARAÚJO, 2018, p. 45).

Conclusão

Neste texto, discutimos o porquê de o *impeachment* de Dilma Rousseff ter correspondido a um golpe, não como uma palavra acusatória do cotidiano do conflito político, mas como uma categoria de análise. Para tanto, apresentamos, resumidamente, a trajetória do conceito de golpe de Estado na teoria política. Evidenciou-se que o vocábulo está em permanente atualização de seu conteúdo, numa via de mão dupla, em que, por um lado, é empregado para a caracterização de determinados eventos e, por outro, os atributos destes eventos são incorporados na semântica do golpe de Estado.

Identificamos a contingência do golpe ocorrido no Brasil ao fenômeno regional e conjuntural chamado de neogolpismo. Os golpes analisados apresentam características comuns, ampliando o cânone do conceito de golpe de Estado, adicionando a possibilidade de serem edificados a partir de poderes de Estado, sem uso de força ou coerção, e, sobretudo, utilizando-se de ritos constitucionais para a usurpação do poder. Todavia, ressaltamos que afirmar a novidade apresentada nesses casos não é afirmar que a partir daqui os golpes obrigatoriamente acontecerão imperiosamente seguindo esses novos critérios.¹⁰

Neste contexto, mostramos como o impedimento pode ser uma ferramenta

Tatagiba (2017). Em Kritski (2019), destaca-se a crescente identificação política dos participantes com a operação Lava Jato, isto é, os manifestantes se reconheciam politicamente na ação da operação judicial e, na outra ponta, o então juiz Sergio Moro e os procuradores do MPF enviavam mensagens convocatórias, reconhecendo esse processo.

10 A renúncia forçada de Evo Morales, ocorrida após a pesquisa que originou este ensaio, é um exemplo de golpe recente que, a despeito de reunir características inéditas dignas de um estudo acurado, guarda semelhanças com golpes da segunda metade do século XX e diferenças substantivas com os casos hondurenho, paraguaio e brasileiro, sobretudo no que tange ao uso da força. A crise peruana, por outro lado, foi marcada pelo que, à primeira vista, parece ter sido um golpe parlamentar similar ao paraguaio.

para a consecução de um golpe de Estado. Apresentamos as principais características do golpe jurídico-parlamentar desferido contra Dilma Rousseff, para, além de justificarmos sua nomeação enquanto um golpe, identificarmos os atributos a serem incorporados no cânone do conceito de golpe de Estado.

Evidentemente, este trabalho apresenta lacunas ao discutir um processo político complexo como a deposição de Dilma Rousseff. Ainda, a teoria dos golpes de Estado aqui apresentada evidencia a limitação do conceito: dada sua natureza tecnicista, observar processos intrincados como os golpes contemporâneos, a partir de seu enquadramento, parece insuficiente. Contudo, a partir disso, não se deve negar a adjetivação destes eventos enquanto golpes de Estado, nem abandonar o conceito – ou mesmo se omitir em se debruçar sobre eventos desta relevância, como ocorre entre nossos pares (VITULLO; SILVA, 2020). Consideramos que o estudo sobre os golpes recentes e a apresentação de alternativas teóricas para o conceito de golpe de Estado, a partir dessas novas características, correspondem a desafios centrais para a Ciência Política contemporânea.

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, Clara. Incongruências e dubiedades, deslegitimação e legitimação: o golpe contra Dilma Rousseff. In: RUBIM, Linda; ARGOLO, Fernanda (orgs.). *O golpe na perspectiva de gênero*. Salvador: EdUFBA, 2018, p. 33-50.
- BARROSO, Luís Roberto. *Estado, sociedade e direito: diagnósticos e propostas para o Brasil*. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Conferencia-da-OAB_20out2014.pdf. Acesso em: 26 jan. 2019.
- _____. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. esp., p. 24-51, 2015.
- BEALEY, Frank. *The Blackwell dictionary of political science*. Oxford: Blackwell Publishers, 1999.
- BIANCHI, Alvaro. Golpe de estado: o conceito e sua história. In: FREIXO, Adriano de; PINHEIRO-MACHADO, Rosana. (orgs.). *Brasil em transe: bolsonarismo, nova direita e desdemocratização*. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019.
- BIROLI, Flávia. Sobre lutas, avanços e reações: feminismos e reorganização das esquerdas. In: BIROLI, Flávia; MIGUEL, Luis Felipe (orgs.). *Encruzilhadas da democracia*. Porto Alegre: Zouk, 2017.
- _____. Uma mulher foi deposta: sexismo, misoginia e violência política. In: RUBIM, Linda; ARGOLO, Fernanda (orgs.). *O golpe na perspectiva de gênero*. Salvador: EdUFBA, 2018, p. 75-84.
- CHALOUB, Jorge; LIMA, Pedro Luiz. Os juristas políticos e suas convicções: para uma anatomia do componente jurídico do golpe de 2016 no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, v. 49, n. 1, p. 202-252, mar./jun. 2018.

- COELHO, André Luiz. Um novo modelo de destituição de mandatários ou a releitura de velhas práticas? Reflexões sobre a instabilidade presidencial contemporânea na América Latina. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 113, p. 11-50, jul./dez. 2016.
- CUNHA FILHO, Clayton M.; COELHO, André Luiz; FLORES, Fidel I. Pérez. A right-to-left policy switch? An analysis of the honduran case under Manuel Zelaya. *International Political Science Review*, v. 35, p. 519-542, 2013.
- DILMA Rousseff: the challenges for democracy in Brazil. Princeton: Princeton University, 2017. 1 vídeo (1h11min). Publicado pelo canal Princeton University. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=hQEZQoacCMY>. Acesso em: 01 set. 2017.
- FAILLY, J. F. *Jugement du coup d'état et de la révolution de 1830*. Paris: de L'Imprimerie de Rignoux, 1830.
- FALCÃO, Luís. Democracia e justiça: sobre pedaladas e pedalinhas. *Breviário de Filosofia Pública*, v. 12, p. 105-114, 2015.
- FREIXO, Adriano de; RODRIGUES, Thiago. Sobre crises e golpes ou uma explicação para Alice. In: FREIXO, Adriano de; RODRIGUES, Thiago (orgs.). 2016: o ano do golpe. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2016, p. 9-17.
- GUIMARÃES, Juarez. O PSDB virou um partido golpista? *Carta Maior*, 9 dez. 2014. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-PSDB-virou-um-partido-golpista-/4/32392>. Acesso em: 10 fev. 2019.
- KRITSKI, Rafael Polari de Alverga. *A natureza de classe do golpe jurídico parlamentar de 2016: uma análise a partir do conflito de classes no Brasil contemporâneo (2003-2016)*. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.
- LUTTWAK, Edward. *Golpe de estado: um manual prático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- MALAPARTE, Curzio. *Tecnica del golpe de estado*. Barcelona: Plaza e Janes, [1931].
- MARTUSCELLI, Danilo Enrico. O golpe de estado como fenômeno indissociável dos conflitos de classes. *Revista Demarcaciones*, v. 1, n. 6, p. 1-15, maio 2018.
- MARX, Karl. *O 18 de Brumário de Luis Bonaparte*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MEDEIROS, Josué. Regressão democrática na América Latina: do ciclo político progressista ao ciclo político neoliberal e autoritário. *Revista de Ciências Sociais*, v. 49, n. 1, p. 98-133, mar./jun. 2018.
- MENDES, Gabriel Gutierrez. O impeachment de Dilma Rousseff e a instabilidade política na América Latina: a aplicabilidade do modelo de Pérez-Liñan. *Revista de Ciências Sociais*, v. 49, n. 1, p. 253-278, mar./jun. 2018.
- MONTEIRO, Leonardo Valente. Os neogolpes e as interrupções de mandatos presidenciais na América Latina: os casos de Honduras, Paraguai e Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, v. 49, n. 1, p. 55-97, mar./jun. 2018.
- MORETZSOHN, Sylvia Debossan. A mídia e o golpe: uma profecia autocumprida. In: FREIXO, Adriano de; RODRIGUES, Thiago (orgs.). 2016: o ano do golpe. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2016, p. 116-140.

MORO, Sergio Fernando. Considerações sobre a operação mani pulite. *Revista CEJ*, n. 26, p. 56-62, 2004.

NAUDÉ, Gabriel (1639). *Consideraciones políticas sobre los golpes de estado*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1964.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2007.

PERISSINOTTO, Renato. *Por que golpe?* S.d. Mimeografado. Disponível em: https://www.academia.edu/29221192/Por_que_golpe. Acesso em: 13 abr. 2018.

REIS, Guilherme Simões. Um conto paraguaio: o golpe de estado do lobo com pele de cordeiro. *Breviário de Filosofia Pública*, n. 68, ago. 2012.

_____. O fim da era das democracias na América. *Breviário de Filosofia Pública*, n. 146, p. 32-47, abr. 2017.

SOLER, Lorena. Golpes de estado en el siglo XXI: un ejercicio comparado Haití (2004), Honduras (2009) y Paraguai (2012). *Cadernos PROLAM/USP*, v. 14, n. 26, 2015.

TATAGIBA, Luciana. Os protestos e a crise brasileira: um inventário inicial das direitas em movimento (2011-2016). *Revista Sinais Sociais*, v.11, n. 33, p. 71-98, jan./abr. 2017.

VITULLO, Gabriel Eduardo; SILVA, Fabricio Pereira da. O que a ciência política (não) tem a dizer sobre o neogolpismo latino-americano? *Revista De Estudos E Pesquisas Sobre As Américas*, v. 14, n. 2, 27-66, 2020.

Direito penal e ciência política: o combate à corrupção na visão de Sergio Moro

Marcus Ianoni
Paulo Roberto Mello Cunha Júnior

Introdução

Na história do Brasil, a violência estatal e o Direito Penal sempre marcaram a relação entre o poder público e as classes populares. Tradicionalmente, discutir o Direito Penal sempre significou abordar a criminalidade violenta, o sistema penitenciário, a qualidade e a quantidade das penas. A Justiça Criminal é vista como injusta e ineficiente. Ademais, o senso comum avalia que, por ser incapaz de dar as respostas adequadas à segurança pública, sua principal mazela está na impunidade. Muitos criminosos da base da pirâmide de estratificação social ficariam impunes, mas, sobretudo, os de cima, destacando-se os que praticam delitos relacionados à corrupção.

Em relação à malversação do dinheiro público, entretanto, esse cenário começaria a se modificar com o caso do *mensalão* (ACP 470) e – após a edição, em 2013, das leis 12.846 e 12.850 – atingiria o paroxismo a partir de 2014, com a operação Lava Jato. Da judicialização à criminalização da política, nunca o Direito Penal havia frequentado, com tanta assiduidade, os salões das mais altas esferas da República. Se o Direito é “ordem de coação”, como definiu Hans Kelsen (2009, p. 41), o Direito Penal é a mais crua e brutal demonstração da reivindicação do monopólio da violência pelo Estado.

Mas, em março de 2014, quando o doleiro Alberto Youssef foi preso pela Polícia Federal, abriram-se as portas do inferno para a classe política brasileira. Iniciava-se a Operação Lava Jato, que se tornaria o conjunto de investigações mais impactante da história nacional. O mandado de prisão, expedido pela 13ª Vara Federal de Curitiba, levava a assinatura do então juiz Sergio Moro, o principal personagem da Lava Jato, operação que condenou mais de cem pessoas, entre grandes empresários, políticos importantes, inclusive um ex-presidente da República, e teve enormes repercussões econômicas, como a debacle de megaempresas nacionais, todas envolvidas nos escândalos de corrupção. Desencadeou também profundas mudanças políticas, que se refletiram nas eleições municipais de 2016,

nas pressões pela deposição presidencial de Dilma Rousseff, pertencente ao partido mais afetado pelos escândalos, e nas eleições gerais de 2018. Além disso, deu causa a um verdadeiro terremoto na cultura jurídica brasileira – traduzido no neologismo *lavajatismo* –, representando, para seus entusiastas, a tentativa de conceder mais efetividade aos instrumentos penais para o combate à corrupção; ou, para seus detratores, uma escalada punitivista à custa dos direitos fundamentais e suas garantias. A Lava Jato foi uma operação polêmica, tanto quanto a figura que melhor a simboliza, o hoje ex-Juiz Sergio Moro. Neste trabalho, analisaremos, não do ponto de vista jurídico, mas na perspectiva da Ciência Política, o pensamento e a estratégia que podem ter orientado a condução da Operação Lava Jato.

Em 2004, o então juiz Moro escreveu um artigo sobre a operação Mãos Limpas, intitulado *Considerações Sobre A Operação Mani Pulite*, republicado em 2016 no livro *Operação Mãos Limpas: a verdade sobre a operação italiana que inspirou a Lava Jato*, versão aqui utilizada.

Escrito dez anos antes da Lava Jato, o livro mostra como é interessante a visão de Moro sobre as causas da existência da Mãos Limpas, sobre a sua estratégia e sobre a “importância da democracia para a eficácia da ação judicial no combate à corrupção”. Relevante também é que Moro afirmou no artigo que estariam “presentes várias condições institucionais necessárias para a realização de ação semelhante no Brasil” e que “a eficácia do sistema judicial contra os crimes de ‘colarinho branco’, principalmente o de corrupção”, era ao menos duvidosa (MORO, 2016b, p. 875).

Complementando o artigo, Moro produziu também, especificamente para o livro citado, exatamente durante o período em que sua liderança relacionada à Operação Lava Jato estava no auge, uma introdução com um excelente panorama de seu pensamento sobre como conduzir uma investigação criminal de combate à *corrupção sistêmica* e suas perspectivas. Este artigo não é sobre nenhuma das investigações em si, mas um estudo de ciência política sobre a interpretação da operação Mãos Limpas por Sergio Moro, pois, considerando que ela expressa sua visão do combate à corrupção sistêmica, pode ser vista como determinante intelectual de sua atuação como juiz na Operação Lava Jato.

1. Anatomia das Mãos

Moro aponta as circunstâncias que viabilizaram a operação Mãos Limpas: a) um cenário de crise econômica, somado aos ajustes estruturais necessários à integração europeia, que tornaram o custo da corrupção sistêmica proibitivo para a competitividade das empresas italianas; b) a implosão do socialismo real na Europa e a queda do Partido Comunista italiano, que ensejaram que os proble-

mas já conhecidos da democracia na Itália, entre eles um *establishment* político notoriamente corrupto, viessem à tona com forte ímpeto; e c) o fortalecimento institucional do Poder Judiciário e a existência de uma nova geração de juízes e procuradores que gozavam de grande prestígio e credibilidade.

Para ele, a deslegitimação do sistema político, a independência do Poder Judiciário e a ampla legitimidade da magistratura perante a sociedade garantiram o desenvolvimento da Mãos Limpas. Ele também considera determinante o apoio inicial da opinião pública, por meio da mídia, que acolheu como heróis os magistrados diretamente encarregados dos processos.

No artigo, Moro não aborda os aspectos econômicos da Mãos Limpas. Faz apenas algumas considerações sobre os custos da corrupção sistêmica. Nós também não abordaremos a dimensão econômica, mas apenas as repercussões políticas da estratégia de ação atribuída por Moro à Mãos Limpas, aspectos como a deslegitimação do sistema político, a hiperlegitimação da magistratura, a cobertura da mídia e a mobilização da opinião pública. A separação desses pontos é arbitrária e meramente metodológica. Na realidade, inter-relacionam-se.

Quanto à hiperlegitimação da magistratura, deve-se esclarecer que, na Itália, as funções de juiz de direito e promotor de justiça/procurador da república, ou seja, as funções de julgar e acusar, embora separadas, pertencem à mesma carreira. Portanto, quando se refere à magistratura, no caso da operação Mãos Limpas, Moro pode estar indicando, no que diz respeito à estrutura do Estado brasileiro, tanto o Poder Judiciário quanto o Ministério Público.

2. Deslegitimação da política e hiperlegitimação da magistratura

O arranjo institucional na Itália do pós-guerra já enfrentava sérios problemas de legitimidade quando, em fevereiro de 1992, iniciou-se a operação Mãos Limpas, que expôs em detalhes e à execração pública as entranhas da corrupção. Segundo Moro, o escândalo midiático dos casos de corrupção e as primeiras prisões agravaram a deslegitimação do sistema político italiano, alimentada pelos operadores da Mãos Limpas, visando avançar em suas ações. Defendendo essa deslegitimação, Moro afirma que “é ingenuidade pensar que processos criminais eficazes contra figuras poderosas, como autoridades governamentais e empresários, possam ser conduzidos normalmente, sem reações” (MORO, 2016b, p. 876-877). Para ele, o largo uso da imprensa, inclusive para dar fluxo a vazamentos de informações ainda em estágio de investigação, foi importante para garantir o apoio da opinião pública e impedir a obstrução do trabalho (MORO, 2016b, p. 881). Assim, a falta de legitimidade do sistema político, devido à corrupção, passa a ser alegadamente instrumentalizada e alimentada, pelo vazamento das investigações

(sobretudo, do conteúdo das delações), para impedir interferências indevidas na ação dos magistrados.

Não há um fator causal isolado que explique a crise de legitimidade em um regime democrático, nem mesmo a corrupção sistêmica (HABERMAS, 1975). A relação do cidadão com o sistema político é complexa, envolve inúmeras variáveis. As dimensões material e espiritual são fatores importantes da legitimação democrática. Experiências da história mostram que, quando as coisas vão mal, como ocorreu na Grande Depressão, movimentos políticos que logram direcionar a insatisfação social para uma única causa, um único culpado, tendem a ser bem-sucedidos. A corrupção tem sido instrumentalizada para a construção de retóricas autoritárias contra regimes democráticos em inúmeras ocasiões.

A democracia representativa tem uma dimensão de crença; ela depende da adesão majoritária dos seus constituintes. Segundo Manuel Castells, para a democracia ser representativa, os cidadãos precisam se ver como representados:

a força e a estabilidade das instituições dependem de sua vigência na mente das pessoas. Se for rompido o vínculo subjetivo entre o que os cidadãos pensam e querem e as ações daqueles a quem elegemos e pagamos, produz-se o que denominamos crise de legitimidade política: a saber, o sentimento majoritário de que os atores do sistema político não nos representam (CASTELLS, 2017, p. 12).

A legitimidade, entendida como *consenso*, é essencial para a manutenção de qualquer regime político. Segundo Rousseau, “nunca o mais forte o é tanto para ser sempre senhor, se não converte a força em direito, e em dever a obediência” (ROUSSEAU, 2000, p. 19).

Ao abordar os aspectos psicológicos da autoridade, Richard Sennet escreve:

uma das marcas mais profundas deixadas pela Revolução Francesa no pensamento moderno foi convencer-nos de que devemos destruir a legitimidade dos governantes para alterar seu poder. Destruindo a confiança neles, podemos destruir seus regimes.

Segundo ele, “se houve um acontecimento isolado que atestou essa crença, foi a execução de Luís XVI em 1793”, que “não foi morto por ser, como pessoa, uma ameaça para o despontar da nova ordem”, mas, sim, porque “a majestade de seu cargo era uma ameaça” e “a aura de autoridade do rei, enquanto houvesse um rei, inibia os revolucionários na mudança das estruturas fundamentais da sociedade”. Logo, “aquela ficção pessoal que era o rei foi decapitada” (SENNET, 2014, p. 61). Para tanto, a dimensão simbólica do Direito Penal exerceu uma função política.

Reis haviam sido mortos desde sempre na história da França, mas não bastou apenas eliminar mais um. Foi preciso submeter Luís XVI à marca infamante de uma condenação penal, ao estigma do criminoso.

A deslegitimação do sistema democrático o põe em risco, sobretudo quando enseja o desenvolvimento de uma oposição autoritária, que se coloca como alternativa para a crise do regime. Em geral, os fascismos dos anos 1930, as ditaduras militares do pós-guerra e os novos regimes autoritários do século atual provêm de processos de deslegitimação da democracia. Neles, a temática da corrupção destacou-se.

A corrupção não é a única causa da crise de legitimidade da democracia. Como já dito, suas explicações são complexas e variadas. Mas, quando a crise da democracia relaciona-se com a corrupção, cabe distinguir entre a responsabilidade dos corruptos e a pertinente à atuação dos órgãos de controle e seus aliados, como a mídia. Não vamos abordar a relação entre a crise da legitimação democrática e a corrupção da classe política. O foco é o modo como atores do aparato repressivo do Estado, visando combater a corrupção – objetivo em si justificável –, alimentam a crise de legitimidade e agridem o Estado de Direito. Vamos problematizar a instrumentalização da crise de legitimidade da democracia por agentes públicos envolvidos no combate à corrupção e pela mídia.

A afirmação de que o *establishment* não se deixa investigar facilmente tem fundamento, como evidenciam, por exemplo, a Mãos Limpas e a Lava Jato. No entanto, a ideia de fomentar e dirigir a deslegitimação do sistema político, como estratégia de defesa e de ofensiva nas investigações de combate à corrupção, traz questões bastante problemáticas para a democracia e para o Estado de Direito.

Isto ocorre porque podemos dividir as reações em duas espécies: (1) legislativas, a aprovação parlamentar de leis penais e processuais penais que interferem nas investigações e nos processos criminais; e (2) judiciais, referentes às decisões dos graus superiores de jurisdição, os tribunais, quando provocados pelos investigados ou acusados no exercício da ampla defesa. Ambas dizem respeito ao funcionamento normal das instituições democráticas. Então, de que forma a deslegitimação do sistema político impactaria seu funcionamento e daria proteção à investigação penal?

Do ponto de vista do funcionamento regular das instituições, a investigação penal está duplamente regulada: materialmente, pelo Direito Penal, e, formalmente, pelo Direito Processual Penal. Ambos são afetados pelo trabalho essencialmente político da instância legislativa e pela jurisprudência dos tribunais, que, tal como nas cortes constitucionais, também possui conteúdo político. A relação entre Direito e política é inapável.

Apoiado em Max Weber, Norberto Bobbio define o poder político como aque-

le que detém, como meio peculiar e exclusivo, a possibilidade de usar a força, a coação física, para conformar comportamentos à vontade de seu detentor. Enquanto os poderes econômico e ideológico podem recorrer apenas à coação indireta, o poder político é o único que detém a possibilidade da coação direta sobre os indivíduos. Diz ele: “uma vez que o poder político se caracteriza pelo uso da força, ele é o sumo poder ou o poder soberano” (BOBBIO, 2003, p. 221). Nesse sentido, uma dimensão essencial da política remete à ideia de Estado, que, na definição clássica de Max Weber, é “uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território [...], reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física” (WEBER, 2017, p. 56). Contratualistas como Hobbes, Rousseau e Locke fundamentaram, cada qual a seu modo, a existência do Estado e sua legitimidade no acordo das vontades dos súditos ou cidadãos, que originou o que podemos chamar de um *Estado jurídico*, ancestral do Estado de Direito. Segundo Bobbio,

um poder é considerado legítimo quando quem o detém o exerce a justo título, [...] enquanto autorizado por uma norma ou por um conjunto de normas gerais que estabelecem quem, em uma determinada comunidade, tem o direito de comandar e de ter seus comandos obedecidos;

assim, “a autorização transforma o simples poder em autoridade: a diferença entre autoridade e poder pode ser resumida na distinção entre poder de direito, e por isso legítimo, e poder de fato” (BOBBIO, 2003, p. 235). As regras do Direito organizam, normatizam e legitimam o exercício do poder político, a expressão mais acabada da dimensão política da atividade humana.

Há uma circularidade na relação entre Direito e política. O Direito legitima o poder político – e, por via de consequência, o Estado, quando este se separa da sociedade. Mas, como Direito positivo, Direito posto, deve ser criado e (im)posto por alguém. O princípio fundamental do positivismo jurídico, *auctoritas non veritas facit legem*, não deixa margem a dúvidas sobre quem deve estabelecer o Direito e, nesse sentido, as leis: não a sabedoria ou a verdade, como valores metafísicos ou divinos, mas, o poder político, o Estado, por meio dos que, na estrutura estatal, exercem a função legislativa.

Hans Kelsen, criador da teoria Normativa do Direito e do Estado, encerra a relação entre ambos em um único objeto:

O que faz com que a relação designada como poder estatal se distinga de outras relações de poder é a circunstância de ela ser juridicamente regulada, o que significa que os indivíduos que, como governo do Estado, exercem o poder, recebem competência de uma ordem jurídica para exercerem aquele poder através da criação e aplicação

de normas jurídicas – o poder do Estado tem caráter normativo. O chamado poder estatal é a vigência de uma ordem jurídica estatal efetiva (KELSEN, 2009, p. 320).

Os direitos penal e processual penal são produtos da política. Em um Estado de Direito, isto significa que a legitimidade dessas e de outras áreas do Direito provém do poder político. Mas, se as atuações do Poder Legislativo e dos tribunais, que, em tese, podem desfavorecer o avanço das investigações, forem entendidas como reações de um sistema corrupto, a serem neutralizadas por sua deslegitimação, fica impossível estabelecer um limite claro entre o Direito *legítimo* e o *ilegítimo*, entre a jurisprudência *legítima* e a *ilegítima*. As implicações disso para o Estado de Direito são evidentes.

A essa altura, a alegação de inconfessáveis intenções autoritárias na atuação dos investigadores seria tão fácil quanto falsa. Na verdade, a questão aqui reside na real motivação por trás de determinadas leis ou acórdãos e no acesso privilegiado que segmentos sociais específicos gozam em relação às elites da burocracia do Estado. Afora as hipóteses em que se têm reações corporativas ou que o próprio investigado está exercendo a função legislativa – quando, então, é possível vislumbrar uma identificação direta e imediata da sua condição de legislador com a sua condição de investigado ou réu –, muitas outras circunstâncias induzem a este acesso privilegiado.

Ao analisarem a democracia liberal, Claus Offe e Helmut Wiesenthal questionam em que medida as instituições são neutras, e apenas mediam os conflitos sociais, ou, pela lógica de sua atuação, são talhadas para reconhecer, sobretudo, os interesses dos grupos dominantes, sendo, elas mesmas, parte e objeto dos conflitos de classe (OFFE; WIESENTHAL, 1980, p. 94).

Há também aspectos sociais que conformam as estruturas burocráticas estatais. Ralph Miliband (1973) argumenta que as origens sociais daqueles que formam a classe economicamente dominante são, em larga medida, as mesmas daqueles que formam a classe governante. Essa é uma questão-chave para Miliband: pela composição social da elite estatal, ele quer demonstrar a decisiva influência da classe dominante sobre o Estado. Após analisar as funções específicas das diversas partes do *sistema estatal*, Miliband delimita o fator comum a todas elas: sua ocupação desproporcional por membros oriundos das classes altas e médias, reafirmando a importância da composição social nas estruturas do Estado. Seja no que tange às elites empresariais, seja no que toca às elites políticas, ele vê na composição social das estruturas estatais um reflexo da própria hierarquia econômica e social existente fora do Estado. Nico Poulantzas, abordando o fascismo e a ditadura, lembra que “a suspensão do princípio eleitoral” nos regimes autoritários atinge de maneira desigual as várias classes sociais, pois as classes dominantes,

em geral, têm inúmeras formas de acesso, mais ou menos direto e informal, às instâncias de poder estatal – a despeito da supressão das liberdades democráticas e das eleições (POULANTZAS, 1978).

Como, então, evitar que os poderosos influenciem as instituições ilicitamente? Em um novo movimento circular, um dos remédios contra as interferências privadas indevidas no exercício do poder público, em um Estado de Direito, está no princípio dos freios e contrapesos, nas fiscalizações internas e externas próprias à lógica institucional desse tipo estatal. A isso, Guillermo O'Donnell denomina *accountability* horizontal, ou seja, um subconjunto das muitas interações institucionais possíveis

que trata exclusivamente daquelas que compartilham uma característica comum: são empreendidas por uma instituição estatal com o propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar e/ou punir ações (ou eventualmente inações) de outra instituição estatal (ou funcionário individual) consideradas ilegais, tanto em termos de transgressão quanto de corrupção [...]. Em todos os casos de AH (*accountability* horizontal), uma instituição estatal, diretamente ou através da mobilização de outra instituição (frequentemente de um tribunal), dirige-se a outra instituição para tratar, com base em argumentos legais das ações (ou inações) supostamente ilegais cometidas por ela (O'DONNELL, 2017, p. 134).

Na estrutura do Estado, não só os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário exercem, além das suas funções típicas, as relacionadas ao equilíbrio geral de poder, para evitar a concentração de poderes, mas também esse papel cabe a instituições e órgãos dotados de mandatos específicos de *accountability* horizontal, como Ministérios Públicos, controladorias, *ombudsmen* etc. Se, a partir dessas últimas instituições, seus agentes apostam na deslegitimação do sistema político para abrir caminho ao combate à corrupção, o reverso da medalha, por conseguinte, pode ser o aumento do prestígio e da credibilidade dos setores da burocracia do Estado relacionados a essa ação política.

Desde os anos 1970, a Itália vinha travando uma luta difícil contra o terrorismo e o crime organizado. Porta e Vannucci, citados por Moro, notam que, naquele momento, “a magistratura ganhou uma espécie de legitimidade direta com a opinião pública”, sendo formada por

uma nova geração dos assim chamados “giudici ragazzini” (jovens juízes), sem qualquer senso de deferência em relação ao poder político (e, ao invés, consciente do nível de aliança entre os políticos e o crime organizado), iniciou uma série de investigações sobre a má conduta administrativa e política (MORO, 2016b, p. 878).

Processo semelhante – e talvez ainda mais agudo, dada a atual influência das redes sociais, inexistentes à época da Mãos Limpas – envolveu os procuradores da República responsáveis pela Lava Jato e o próprio Sergio Moro, que, no exercício da magistratura, se tornou um herói nacional para amplos setores no Brasil.

A existência de órgãos de *accountability* horizontal independentes e com credibilidade é essencial para o bom funcionamento da democracia. Ademais, juízes e procuradores podem, eventualmente, ser considerados heróis pela população e festejados na mídia, ainda que isso coloque algumas questões incômodas. O grande problema é que tal acréscimo de legitimidade – a hiperlegitimidade – ocorra em um contexto de deslegitimação geral do sistema político e, até mesmo, no caso específico da Lava Jato, da perda de legitimidade de outras instâncias do poder Judiciário e do Ministério Público.

O'Donnell argumenta que, embora encarregados de exercer uma função fiscalizadora, os órgãos de *accountability* horizontal compõem, afinal de contas, a estrutura institucional do Estado e, como tal, devem também estar sujeitos à fiscalização.

A conclusão racional é que o poder tem que ser, de alguma forma, controlado. Porém, a mesma conclusão vale para qualquer solução adotada: já que não há segurança de que alguns de nós sejamos [...] verdadeiros altruístas, as motivações dos que controlam os poderosos e os poderes que devem ser designados para que possam efetivamente exercer esses controles, são também suspeitos. A velha fórmula: “*Quis custodiet ipsos custodes?*” resume o problema (O'DONNELL, 2017, p. 136).

Essa conclusão torna-se ainda mais sensível quando lembramos que, no caso da Mãos Limpas ou da Lava Jato, em se tratando de investigações e processos criminais, estamos nos referindo à aplicação do Direito Penal, a forma mais drástica de intervenção estatal na esfera de liberdade do indivíduo.

Ademais, definindo transgressão como o exercício ou a usurpação inconstitucional de competências institucionais e corrupção como a obtenção de vantagens ilícitas em razão da função, O'Donnell afirma “que, em longo prazo, a transgressão é mais perigosa do que a corrupção” para a democracia ou poliarquia. Enquanto a transgressão sistemática a destrói, a corrupção “a deteriora, mas não a elimina necessariamente”. Ademais,

a transgressão impõe um obstáculo mais forte do que a corrupção à emergência de instituições estatais relativamente autônomas que atuem dentro do marco de uma autoridade propriamente definida que caracteriza as poliarquias formalmente institucionalizadas (O'DONNELL, 2017, p. 126).

O Estado de Direito é um sistema institucional que, para funcionar sem a indesejada concentração de poder, precisa garantir o equilíbrio entre todas as suas instâncias de poder. Quando órgãos de controle agem, pela mobilização da opinião pública, para se blindar contra a *accountability* horizontal exercida em relação a eles próprios, isso significa mais uma grave e perigosa distorção no funcionamento do sistema de freios e contrapesos. Ou seja, longe de solucionar problemas arraigados, acaba por se juntar a eles na vulneração da democracia. Cabe agora discutir o tema da cobertura da mídia e da mobilização da opinião pública, que até agora estava implícito.

3. A cobertura da mídia e a mobilização da opinião pública

Moro argumenta que um Judiciário independente e a opinião pública são essenciais para o êxito da ação judicial (MORO, 2016b, p. 877). A mobilização da opinião pública, por múltiplas ações de pressão popular, é peça-chave na deslegitimação do sistema político e na defesa da atuação dos órgãos de controle contra o sistema corrupto. Em relação à Mãos Limpas, afirma que seu sucesso inicial foi objeto de contra-ataque pelo sistema corrupto, algo possível devido à desmobilização da opinião pública, decorrente do represamento da ação de vigilância da imprensa em função de seus vínculos com o poder econômico e político. As forças do sistema corrupto teriam enfraquecido as consequências dos processos judiciais, anistiado crimes, reduzido penas, aprovado leis prejudiciais às investigações e à persecução penal. Além disso, houve ataques aos magistrados, por supostos excessos cometidos e fortes críticas aos “instrumentos processuais mais drásticos [...] necessários para debelar o quadro de corrupção sistêmica, como prisões cautelares”, que foram vistos como contrários ao Estado de Direito (MORO, 2016a, p. 8). Cabe à mídia informar os cidadãos sobre fatos, seu contexto e seu significado, sobre a marcha das investigações e as tentativas de barrá-la. É necessário que a mídia exerça esse papel em uma democracia. Mas é problemática uma mídia que sirva a uma estratégia de conformação de um tribunal da opinião pública.

Ao lado das eleições, a mobilização social em torno de temas relevantes é uma das modalidades do que Guillermo O’Donnell chama de “*accountability* vertical”, a ação fiscalizadora que os próprios cidadãos exercem, diretamente, sobre o poder público. Reconhecendo que a participação popular não pode ficar limitada às eleições, ele afirma que “a versão social da *accountability* vertical” é “extremamente importante para o funcionamento e, eventualmente, inclusive, para a sobrevivência de um regime democrático” (O’DONNELL, 2017, p. 151). O’Donnell aborda a importância das “inter-relações entre as dimensões horizontal e vertical da *accountability*”. Segundo ele,

uma sociedade alerta e razoavelmente bem organizada e meios de comunicação que não se eximem de reportar casos de transgressão e corrupção proporcionam informação crucial, apoios e incentivos políticos para as batalhas difíceis que as instituições de AH podem ter de empreender contra poderosos transgressores e/ou corruptos. Por outro lado, a percepção da disponibilidade desse tipo de instituição horizontal para empreender essas batalhas pode incentivar o empreendimento de ações de *accountability* social vertical.

E conclui: “esses efeitos, de estímulo de *accountability* horizontal e de indução de *accountability* social vertical, respectivamente, são muito importantes para entender a dinâmica da política democrática” (O’DONNELL, 2017, p. 152). Infe-re-se que operações como a Lava Jato só podem existir com a mobilização da opi-nião pública; porém, a mobilização da opinião pública só pode existir havendo operações como a Lava Jato.

O problema aqui não é a mobilização popular, por meio da mídia, em apoio à atuação dos órgãos de controle. A mobilização da opinião pública remete dire-tamente à estratégia utilizada pela Mãos Limpas, na visão de Sergio Moro, para induzi-la e sustentá-la. Pelo vazamento sistemático do conteúdo das delações à mídia, seus líderes teriam garantido “o apoio da opinião pública às ações judi-ciais, impedindo que as figuras públicas investigadas obstruíssem o trabalho dos magistrados” (MORO, 2016b, p. 881). Há duas questões. Primeiro, a prática de vazamentos de informações sigilosas e sua utilização pela mídia; segundo, a mo-bilização da opinião pública com o conteúdo de delações premiadas.

Não podemos aqui nos aprofundar no caráter altamente problemático dos va-zamentos e da atuação da mídia. Vamos apenas mencionar que, afora a questão ética, o vazamento de informações sigilosas pode caracterizar prática de crime, sobre cujas motivações podemos apenas especular. Além disso, a mídia não é neutra, desprovida de interesses próprios. Ela recebe inúmeras pressões econô-micas e políticas, que podem influenciar a cobertura dada a determinados fatos e pessoas envolvidas. A cobertura da imprensa é um fator decisivo para a per-cepção da opinião pública. Desde a constituição da esfera pública e da corres-pondente opinião pública, no final do século XVIII, a crônica das mudanças de regime e golpes de Estado passa pelo papel da imprensa, seja informando os ci-dadãos contra a opressão política ou manipulando o público e contribuindo para desestabilizar um determinado estado de coisas. Interessa-nos aqui a mobilização da opinião pública pela revelação do conteúdo de delações premiadas.

Grosso modo, pode-se dizer que, juridicamente, delação premiada é o relato circunstanciado de uma série de fatos, pelo seu autor, em um compromisso no qual, além de assumir suas próprias condutas criminosas, indica seus coautores,

partícipes e motivações. Uma delação isolada, que não seja corroborada por outras provas, é imprestável e não produzirá os efeitos premiais desejados pelo seu autor. Valerá, entretanto, como confissão presente nos autos, aberta ao livre convencimento motivado do julgador no momento adequado.

Não importa o quão escabroso seja o seu conteúdo como um todo, ao juiz interessa determinar quais fatos típicos, ilícitos e culpáveis narrados na delação premiada e atribuídos a terceiros foram efetivamente demonstrados como verdadeiros em termos estritamente processuais. Como ensina Luigi Ferrajoli, no Direito Penal moderno, a concepção do desvio punível reside exclusivamente “nas ações taxativamente indicadas na lei, dela excluindo qualquer configuração ontológica, ou, em todo caso, extralegal”, ou seja, “o que confere relevância penal a um fenômeno não é a verdade, a justiça, a moral, a natureza, mas somente o que, com autoridade, diz a lei”.

Dois efeitos fundamentais decorrem do princípio da legalidade. Primeiro, “a garantia para os cidadãos de uma esfera intangível de liberdade, assegurada pelo fato de que, ao ser punível somente o que está proibido na lei, nada do que a lei não proíba é punível”. Segundo,

a igualdade jurídica dos cidadãos perante a lei: as ações ou os fatos, por quem quer que os tenha cometido, podem ser realmente descritos pelas normas como “tipos objetivos” de desvio e enquanto tais ser previstos e provados como pressupostos de igual tratamento penal (FERRAJOLI, 2002, p. 31).

Portanto, o Direito Penal moderno funda-se na separação entre Direito e moral, na noção de indivíduo dotado de direitos, sendo a igualdade e a liberdade valores fundamentais, e no ideal iluminista da razão.

O magistrado deverá julgar com fundamento nesse arcabouço principiológico. Mas como a opinião pública avaliará ou julgará o conteúdo de uma delação premiada? Evidentemente, outros parâmetros serão utilizados. Ao tomar ciência dos fatos narrados, é natural que o leigo acione outro conjunto de conhecimentos, provavelmente de cunho moral, para valorar o que lhe é apresentado. No tribunal da opinião pública, carreiras políticas e regimes talvez encontrem seu fim. Mas a questão não é essa.

Vejamos o que diz Sergio Moro:

a ação judicial contra a corrupção só se mostra eficaz com o apoio da democracia. É esta quem define os limites e as possibilidades da ação judicial. Enquanto ela contar com o apoio da opinião pública, tem condições de avançar e apresentar bons resultados. Se isso não ocorrer, dificilmente encontrará êxito.

Notemos que, na passagem transcrita, há a identificação imediata entre “democracia” e “opinião pública”, ou seja, a assunção da concepção clássica de democracia como o povo na praça, o *demos* reunido na ágora, em deliberação direta, sobre as questões da *polis*. Prossegue Moro: “por certo, a opinião pública favorável também demanda que a ação judicial alcance bons resultados. Somente investigações exitosas podem angariá-la”. E pondera: “daí também o risco de divulgação prematura de informações acerca de investigações criminais. Caso as suspeitas não se confirmem, a credibilidade do órgão judicial pode ser abalada” (MORO, 2016b, p. 885).

Do ponto de vista do liberalismo político associado ao Estado de Direito, o texto de Moro é muito problemático, pois remete à modalidade clássica da democracia, distinta da moderna. Segundo O’Donnell,

em suas origens em Atenas, a ideia básica da democracia é monista. Não postula uma divisão nítida entre as esferas pública e privada. [...] é também fortemente majoritária; em última instância, o que a maioria decide efetua-se sem a obstrução de direitos individuais.

E adverte: “isso, claro, é perigoso como a memória da morte de Sócrates testemunha desde então” (O’DONNELL, 2017, p. 138).

A noção de indivíduo como ente privado, sujeito de direitos e independente da *polis* estava ausente na democracia clássica. Segundo David Held, “a democracia ateniense foi marcada por um compromisso geral com o princípio da virtude cívica: dedicação à cidade-estado republicana e subordinação da vida privada aos assuntos públicos e ao bem comum”, vale dizer, “o público e o privado estavam interligados” (HELD, 1987, p. 17).

A igualdade e a liberdade clássicas eram corolários de uma concepção organicista, na qual o *demos* era o conjunto orgânico do qual o cidadão-indivíduo retirava sua expressão e seu valor enquanto fração de um todo axiológica e ontologicamente superior às suas partes. Já a igualdade liberal funda-se no valor, axiológico e ontológico, do indivíduo como um ser dotado de direitos naturais, invioláveis, inalienáveis e evidentes por si mesmos. Os direitos individuais são tão essenciais ao liberalismo que, à sua existência, foi concedido, ainda que com pretensões racionais, um fundamento místico, metafísico, inverificável, insuscetível às contingências históricas.

Os outros elementos constitutivos do liberalismo, como a separação dos poderes e o império da lei, decorrem da necessidade de conter o poder político. Devido a isso, os chamados direitos de primeira geração são direitos de liberdade, direitos ditos negativos, que representam vedações, limitações, ao poder do Estado, que tem a atribuição de garanti-los e protegê-los (BOBBIO, 1992).

Embora preservando o caráter público da ideia de igualdade da democracia clássica, de conteúdo fundamentalmente político, o liberalismo criou, pela “privatização” da liberdade, uma esfera de atuação do indivíduo insuscetível de escrutínio pelo Estado. A liberdade não mais existiria apenas na e pela *polis*, mas em um espaço em que cada indivíduo, isento das restrições do Estado absolutista, seria livre para perseguir seus próprios objetivos. Assim, os direitos individuais são o limite intransponível à vontade da maioria. “Nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria” afirma Bobbio (2003, p. 427). A percepção de que não pode haver nada mais cruamente democrático que um linchamento – a maioria impondo à menor das minorias, o indivíduo, a sua vontade implacavelmente unânime – demonstra veementemente a importância dessa limitação. O Direito Penal moderno é fruto dessa construção política. Também devido a isso, o papel do poder Judiciário, na sua função de dizer o Direito, tem fortes conotações contramajoritárias.

Enraizado no liberalismo, o constitucionalismo norte-americano sempre foi sensível à questão da tirania da maioria perante os direitos individuais, sendo o *judicial review of legislation*, segundo Danilo Zolo, “uma negação radical de qualquer possível conexão entre o reconhecimento dos direitos e as reivindicações normativas emergentes do conflito político e motivadas em nome da soberania popular”. Em outras palavras:

julgou-se, de fato, que o profissionalismo e o tecnicismo dos juízes especialistas estivessem em condições de garantir, melhor do que o Parlamento, uma correta interpretação do ditado constitucional e, portanto, uma tutela imparcial e metapolítica dos direitos individuais (COSTA; ZOLO, 2006, p. 21).

Retomando o trecho de Moro, fica clara a impropriedade de sua reflexão. Um poder Judiciário que extrai sua legitimidade diretamente da opinião pública torna-se dela refém, como ele mesmo não deixa de notar ao dizer que a ação judicial precisa alcançar “bons resultados”, sob pena da credibilidade do órgão judicial ser abalada, comprometendo o avanço das investigações. Abstraindo que não é possível confiar o funcionamento do Estado apenas às melhores qualidades dos seres humanos, é evidente que, nessa apreensão da opinião pública, fatores metajurídicos podem interferir fortemente na condução das investigações, dos processos e nas decisões. Podemos pensar, assim, em pelo menos duas ordens de fatores.

Primeiro, o fator moral. Já que a opinião pública tenderá a avaliar os fatos que lhe são apresentados em termos de certo ou errado, bom ou mau, é natural que a separação entre Direito e moral, formulada pelos iluministas desde o século

XVIII, fique, no mínimo, mitigada diante da necessidade de apresentar decisões que não conflitem com o senso médio de moralidade.

Talvez não por acaso, a moralidade está presente em toda a justificação da metodologia de atuação que Sergio Moro atribui à operação Mãos Limpas. Segundo ele, esta consistia, basicamente, em uma combinação de prisões cautelares e manipulação de interesses, para estimular a delação premiada. Como a investigação envolvia um grande número de suspeitos, à medida que muitos iam sendo detidos e suas colaborações com a Justiça tornavam-se públicas (ou, ao menos, a possibilidade de eles colaborarem), os demais envolvidos (presos ou ainda em liberdade) temiam permanecer em silêncio e perder a chance de usufruir de algum benefício legal, caso deixassem de falar. Moro não deixa de perceber o caráter problemático da suposta estratégia adotada, mas comenta: “há quem possa ver com maus olhos tal estratégia de ação e a própria delação premiada”, no entanto,

não se prende com o objetivo de alcançar confissões. Prende-se quando estão presentes os pressupostos de decretação de uma prisão antes do julgamento. Caso isso ocorra, não há qualquer óbice *moral* em tentar-se obter do investigado ou do acusado uma confissão ou delação premiada, evidentemente, sem a utilização de qualquer método interrogatório repudiado pelo Direito (MORO, 2016b, p. 879).

Do mesmo modo, justificando a prisão cautelar como forma de auxiliar as investigações, Moro afirma:

a prisão pré-julgamento é uma forma de se destacar a seriedade do crime e evidenciar a eficácia da ação judicial, especialmente em sistemas judiciais morosos. Desde que presentes os seus pressupostos, não há óbice *moral* em submeter o investigado a ela (MORO, 2016b, p. 880).

Em segundo lugar, há o fator político. Este também será, em certa medida, fortemente influenciado pela moralidade. No entanto, como ele é o aspecto relevante para a Ciência Política, será tratado na sessão seguinte.

4. O elemento político e as cruzadas judiciárias

Não nos referimos ao fator político no sentido político-partidário, mas no sentido em que Oskar Negt se refere ao *elemento político* da vida social, que está, em um primeiro momento, oculto nas relações de vida na esfera privada, depois passa por uma generalização e, por fim, vincula-se a um reconhecimento e a

uma reivindicação, geralmente por direitos, que ultrapassam a situação imediata (NEGT; KLUGE, 1999, p. 36).

Essa consciência política generalizada e interessada diz respeito a outra dimensão da política, que, na visão de Weber, tem a ver com “a luta, a conquista de aliados e de um séquito voluntário” (WEBER, 2004, p. 562). A política diz respeito ao que é próprio do Estado e às lutas relacionadas ao poder político. Esse elemento político é mobilizado pelos vazamentos das delações divulgadas pela mídia, para direcioná-lo no sentido da deslegitimação do sistema político e da defesa das investigações e dos órgãos de controle.

Novamente citando Porta e Vannucci, Moro destaca que “a magistratura ganhou uma espécie de *legitimidade direta* com a opinião pública”. Ele está dizendo que a mobilização popular passou a ser liderada por setores da própria magistratura, aqueles que a opinião pública considerava como “os verdadeiros heróis”, os “mais diretamente encarregados dos processos”.

É interessante notarmos algumas diferenças cruciais nas trajetórias semelhantes da Mãos Limpas e da Lava Jato. A primeira diferença é que os magistrados que protagonizaram a Mãos Limpas exerciam a função de Ministério Público, ou seja, conduziam a acusação, ao passo que os responsáveis pelas funções jurisdicionais propriamente ditas permaneceram absolutamente discretos. Segunda diferença: a Mãos Limpas gozou da simpatia da mídia por um período relativamente curto em comparação à Lava Jato, tendo findado quando as investigações chegaram a Sívio Berlusconi, então, em ascensão meteórica na política italiana. Tornou-se primeiro-ministro em 1994. Ele era um dos homens mais ricos da Itália e dono das três redes de televisão privadas do país. A acirrada campanha da mídia contra a operação Mãos Limpas incluiria, entre outras alegações de abusos, a de que se tratava de um complô de comunistas contra a democracia, tendo os procuradores sido alcunhados de “togas vermelhas”. Finalmente, o fato de a Lava Jato ter se concentrado grandemente na figura de Moro, único juiz de todos os processos, e ter se desenvolvido na época das redes sociais, certamente, maximizou seu potencial de mobilização popular e de projeção de uma figura de liderança.

Fazendo uso da tipologia weberiana, avaliamos que a liderança de Moro não é derivada da autoridade racional-legal, exercida “em razão da validade de um estatuto legal e de uma competência positiva, fundada em regras racionalmente estabelecidas”, mas da liderança carismática, derivada da “autoridade que se funda em dons pessoais e extraordinários de um indivíduo” e que é fruto da “devoção e confiança estritamente pessoais depositadas em alguém que se singulariza por qualidades prodigiosas, por heroísmo ou por outras qualidades exemplares que dele fazem o chefe” (WEBER, 2017, p. 57). O gigantesco boneco inflável do “Super-Moro”, usado em várias manifestações, é a exata representação da liderança

carismática, que galvaniza o elemento político em torno de si e, por suas realizações heroicas, sustenta a mobilização das massas.

Nas considerações finais de seu artigo, Moro define a operação Mãos Limpas como “uma das mais exitosas *cruzadas judiciárias* contra a corrupção política e administrativa” (MORO, 2016b, p. 883). No Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, a palavra “cruzada” admite dois sentidos: (1) “expedição militar de caráter religioso que se fazia na Idade Média, contra hereges ou infiéis”; e (2) “campanha de propaganda ou defesa de certos interesses, princípios ou ideias”. Um “cruzado”, portanto, em qualquer das acepções, é um combatente imbuído de um caráter superior e transcendente, cujos objetivos tendem a ser absolutos. Nesse pensamento, cabe a quem se opõe à cruzada herdar o absoluto contrário. Embora essa liderança carismática invoque a democracia política, e até mesmo o Direito, ela é exercida com conteúdo moral, o combate ao mal da corrupção.

Carl Schmitt (2009) define a essência do político pelo antagonismo amigo-inimigo, tendo a possibilidade da guerra como perspectiva. Para ele, qualquer conjunto de valores capazes de suscitar a divisão entre amigos e inimigos é de natureza política (SCHMITT, 2009, p. 39). Esse autor foi um dos mais radicais críticos do liberalismo. Compreendia a democracia como um *demos* homogêneo e politicamente unido contra um inimigo comum. Segundo Chantal Mouffe, Schmitt desdenhava do pluralismo liberal e de sua crença de que seria possível estabelecer um amplo consenso, fundado na razão, como base para a política. O fundamento de toda política seria sempre uma decisão soberana (MOUFFE, 2005). E, segundo sua célebre definição de soberania, soberano é aquele que decide sobre o estado de exceção (SCHMITT, 2005).

Nossa hipótese é que, na visão política que sustenta o combate de Sergio Moro à corrupção sistêmica, destacam-se aspectos iliberais, entre eles a ideia da exceção. Na introdução ao livro de 2016, por exemplo, ele aprofunda a questão dos recursos investigativos. Além do uso da delação premiada, defende a utilização de “medidas judiciais fortes, como a prisão cautelar”, uma vez que,

em um contexto de corrupção sistêmica, penetrante, profunda e disseminada nas instituições e na sociedade civil, a adoção de *remédios excepcionais* não pode ser considerada uma escolha arbitrária, mas medida necessária, na forma da lei, para romper o ciclo vicioso (MORO, 2016a, p. 7).

A “adoção de remédios excepcionais [...] na forma da lei”, proposta por Moro, evoca o tema contemporâneo da progressiva inclusão de “mecanismos e dispositivos funcionais” do chamado estado de exceção como “paradigma de governo”, conforme a discussão travada por Giorgio Agamben (2003, p. 19). Para ilustrar a

questão da exceção, cabe resgatar um episódio concreto da Lava Jato, cuja menção é interessante por dois motivos: ele é bem conhecido, nos poupando o trabalho de detalhá-lo; ademais, a afirmação da exceção não é exclusiva de Moro, servindo para despersonalizar o fenômeno em exame.

Nessa altura, aliás, é preciso deixar claro que não se trata aqui de identificar qualquer pendor autoritário em Moro na condução da Lava Jato, nem de afirmar qualquer intencionalidade sua nas consequências políticas que a ela se possa atribuir. Fenômenos políticos são necessariamente coletivos. Se alguns indivíduos, em certos momentos históricos, podem agir como catalisadores de movimentos sociais, isso não significa que a história possa ser explicada ou entendida pelas intenções ou qualidades pessoais.

O exemplo é a famosa divulgação dos diálogos captados em interceptação telefônica, já fora do prazo legal, entre o ex-presidente Lula e a então presidente da República, Dilma Rousseff. Em 16 de março de 2016, o juiz Sergio Moro suspendeu o sigilo das gravações, que tiveram grande impacto na opinião pública (NETTO, 2016, p. 356). O pano de fundo era a nomeação de Lula para a Casa Civil, que, em consequência, foi suspensa liminarmente pelo STF. Posteriormente, diante da violação ao que determinava a Lei de Interceptação Telefônica, o ministro do STF, Teori Zavascki, representou contra Sergio Moro junto ao TRF-4.

A representação seria arquivada, mas nos importa o fundamento invocado pelo desembargador federal Rômulo Pizzolatti ao votar pelo arquivamento:

ora, é sabido que os processos e investigações criminais decorrentes da chamada “Operação Lava Jato”, sob direção do magistrado representado, constituem caso inédito (único, excepcional) no direito brasileiro. Em tais condições, neles haverá situações inéditas, que escaparão ao regramento genérico, destinado aos casos comuns. Assim, tendo o levantamento do sigilo das comunicações telefônicas de investigados na referida operação servido para preservá-la das sucessivas e notórias tentativas de obstrução, por parte daqueles, garantindo-se assim a futura aplicação da lei penal, é correto entender que o sigilo das comunicações telefônicas (Constituição, art. 5º, XII) pode, em casos excepcionais, ser suplantado pelo interesse geral na administração da justiça e na aplicação da lei penal. A ameaça permanente à continuidade das investigações da Operação Lava Jato, inclusive mediante sugestões de alterações na legislação, constitui, sem dúvida, uma situação inédita, a merecer um tratamento excepcional (MARTINS; MARTINS; VALIM, 2017, p. 76).

É notória nesse trecho a afirmação pura do princípio *necessitas legem non habet* – que é a essência do estado de exceção. Implícito a todo ordenamento jurídico está o fato da necessidade que o justifica e valida. Agamben, citando Santi Roma-

no, diz que, consoante essa visão, “a necessidade [...] deve ser concebida como uma condição de coisas que, pelo menos como regra geral e de modo conclusivo e eficaz, não pode ser disciplinada por normas anteriormente estabelecidas” e que, de fato, “se não há lei, a necessidade faz a lei”, ou seja, nesse sentido, “pode-se dizer que a necessidade é a fonte primária e originária do direito” (AGAMBEN, 2003, p. 44).

Para Agamben (2003, p. 45),

o status necessitas apresenta-se, assim, tanto sob a forma de estado de exceção quanto sob a forma de revolução, como uma zona ambígua e incerta onde procedimentos de fato, em si extra ou antijurídicos, transformam-se em direito e onde as normas jurídicas se indeterminam em mero fato; um limiar, portanto, onde fato e direito parecem tornar-se indiscerníveis.

Na exceção, portanto, o critério estabelecido por Kelsen para legitimar os atos do Estado, justamente a distinção entre poder de direito e poder de fato, deixa de existir.

Além dessa circunstância, por si só já grave o suficiente para a noção de Estado de Direito, Agamben faz ainda outra séria advertência, agora sobre a *natureza da necessidade*. Ele argumenta que a necessidade não é um dado objetivo, pois demanda um juízo subjetivo: “necessárias e excepcionais são, é evidente, apenas aquelas circunstâncias que são declaradas como tais”. E prossegue, citando novamente Santi Romano: “o recurso à necessidade implica uma avaliação moral ou política (ou, de toda forma, extrajurídica) pela qual se julga a ordem jurídica e se considera que é digna de ser conservada e fortalecida ainda que à custa de eventual violação”; e conclui: “a necessidade se reduz, em última instância, a uma decisão” (AGAMBEN, 2003, p. 47). Ou seja, a não aplicação de uma norma, sob a alegação da existência de uma circunstância fática excepcional, resulta de um ato, de uma decisão, que representa o exercício do mais livre poder político – não por acaso, o estado de exceção é colocado no mesmo patamar da revolução e da resistência, como fenômeno que habita a incerta fronteira entre o político e o jurídico.

É desnecessário nos alongarmos sobre o problema decorrente da ideia da excepcionalidade em um ordenamento jurídico. Mas cabe outra observação sobre o exemplo trazido acima. A nomeação do ex-presidente Lula como ministro da Casa Civil remeteria seu processo ao STF, onde várias outras figuras políticas já estavam sendo investigadas. O fato de a remessa de uma parte das investigações à mais alta corte do país ser tratado, por autoridades do próprio poder Judiciário, como uma forma de obstrução demonstra a dimensão do processo de deslegitimação das instituições políticas no Brasil.

Nessa altura, podemos perceber que todos os elementos convergem. A deslegitimação do sistema político e das instituições, a hiperlegitimação de setores da magistratura, a atuação da mídia, a mobilização da opinião pública. A articulação desses elementos fecha-se em si mesma e ganha dinâmicas próprias e autossustentáveis, que em muito ultrapassam as possibilidades da vontade de um único indivíduo ou de um único grupo.

Conclusão

A relação entre Direito e política é um fluxo contínuo e variável de interações, que dependem da correlação de forças políticas, não apenas no momento da produção legislativa, mas, também, quando as normas estão sendo aplicadas, seja pela Administração Pública, seja pelo poder Judiciário.

Caberá ao magistrado, ao julgar, interpretar e integrar a norma para a sua aplicação; ao fazê-lo, conteúdos políticos, morais e ideológicos serão sempre utilizados ou contrabandeados para a atividade jurisdicional. Ao falar do “poder judicial” e da “função política do juiz”, Ferrajoli afirma que

a ideia de um silogismo judicial perfeito, que permita a verificação absoluta dos fatos legalmente puníveis, corresponde [...] a uma ilusão metafísica: com efeito, tanto as condições de uso do termo “verdadeiro” quanto os critérios de aceitação da “verdade” no processo exigem inevitavelmente decisões dotadas de margens mais ou menos amplas de discricionariedade (FERRAJOLI, 2002, p. 33).

A atividade jurisdicional comporta uma irredutível dimensão política, devendo sua neutralidade ser entendida como atributo da impessoalidade e da honestidade intelectual na análise, à luz da legalidade, dos fatos e dos argumentos trazidos pelas partes.

Hoje, fenômenos como a *judicialização da política* e o *ativismo judicial* têm implicado um protagonismo crescente do poder Judiciário em questões que, normalmente, estariam remetidas ao campo de relação de forças políticas no Parlamento ou no terreno mais propriamente político da Administração Pública, intensificando a cooperação, a competição ou o conflito entre os três poderes.

Entretanto, a forma de atuação dos órgãos de controle – inclusive os judiciários – visualizada por Sergio Moro para o combate à corrupção sistêmica não se enquadra em nenhuma dessas considerações, por estabelecer estratégias de ação que envolvem, essencialmente, dinâmicas metajurídicas, de natureza política, cujos desdobramentos são inteiramente estranhos, ou mesmo abertamente hostis, ao Estado de Direito. Os próprios pressupostos que, segundo ele, viabilizam

grandes operações, como a Mãos Limpas e a Lava Jato, conformam, por um olhar da ciência política, indícios de crise de legitimidade da democracia no Brasil, cuja atenuação pela aplicação do Direito Penal é improvável.

Isso parece passar despercebido ao pensamento de Moro, que enfatiza uma relação monocausal entre corrupção sistêmica e degeneração da democracia. Diz ele:

em regimes dominados por esquemas de corrupção sistêmica, os governantes passam a visualizar o exercício do poder não como uma forma de realizar o interesse comum ou o interesse público, mas como meio para a apropriação de riquezas privadas e também para, com elas, perpetuarem-se no poder.

O resultado disso é que “a maioria sente-se desmotivada em agir conforme as regras gerais e iguais e, além disso, passa a ver a política como uma mera disputa de poder na qual o que conta são os interesses privados especiais e não o público” (MORO, 2016a, p. 5-6).

A possibilidade de que a corrupção sistêmica seja sintoma da crise de legitimidade democrática, e não causa da apropriação privada de riqueza pelos governantes, é ignorada por Moro. No entanto, pesquisas recentes sobre essa crise de legitimidade nas democracias desenvolvidas do Ocidente – insuspeitas de padecerem da corrupção sistêmica nos moldes brasileiros – indicam a complexidade do problema.

Citando pesquisa do *Centre for International Studies* (CIS) da Universidade de Oxford, Manuel Castells afirma que

mais de dois terços dos habitantes do planeta acham que os políticos não os representam, que os partidos (todos) priorizam os próprios interesses, que os parlamentos não são representativos e que os governos são corruptos, injustos, burocráticos e opressivos.

Referindo-se à Espanha, Castells, com base em pesquisas do Eurobarômetro e do CIS, afirma que “se em 2000, 65% dos cidadãos não confiavam nos partidos políticos, a desconfiança subiu para 88% em 2016”, sendo que, em relação ao Parlamento e ao governo, “aumentou de 39% em 2001 para 77% em 2016” (CASTELLS, 2017, p. 14-15).

Mobilizando dados de várias pesquisas, Yascha Mounk avalia que ocorre atualmente uma *recessão democrática*, marcada por um forte abalo na confiança depositada nas instituições. Ao analisar a confiança na democracia nos Estados Unidos desde a década de 1970, ele conclui, com base em pesquisa de 2017 do Instituto Gallup, que a maioria dos americanos não confia nos políticos. Na

verdade, ele considera que a crise da democracia é global (MOUNK, 2019, p. 130-134).

A disponibilidade do público para alternativas autoritárias à democracia aumentou expressivamente nos Estados Unidos e no mundo. Segundo Mounk (2019, p. 134):

em 1995, 34% dos jovens americanos com idade entre dezoito e 24 anos achavam que um sistema político com um líder autoritário que não precisa se incomodar com parlamento ou eleições era bom ou muito bom. Em 2011, 44% dos jovens americanos pensavam a mesma coisa.

No mesmo sentido, nas principais democracias europeias, há “tendência similar no percentual de cidadãos que apoiam um líder forte que não tenha de se incomodar com parlamento e eleições” (MOUNK, 2019, p. 136 e 139).

Ao considerar a corrupção sistêmica como causa essencial da deslegitimação da democracia representativa e os políticos profissionais como seus operadores, Moro adota uma noção simplista, parcial e maniqueísta – centrada no Estado – da corrupção, que é um fenômeno amplo, social e econômico.

As causas da corrupção sistêmica remetem muito mais a injunções econômicas e de mercado do que simplesmente à má qualidade da classe política. Em todo o mundo, as legislações contra a corrupção preveem mecanismos para a preservação das empresas e dos mercados, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle, indicando que este é – em maior ou menor grau – um problema do capitalismo, ordem fundada na livre concorrência global e na maximização dos lucros.

A ideia de que a corrupção sistêmica é um mal que pode ser combatido e vencido com soluções simples, ainda que de “difícil implementação”, mas que, em resumo, significam que “o primado da lei deve ser restabelecido”, reduz o problema a um maniqueísmo que, a despeito das boas intenções, traz as sementes de um sectarismo político que, se pode ser considerado ingênuo, não é menos perigoso (MORO, 2016a, p. 5-6).

É verdade que Moro, em vários momentos, demonstra ter consciência de que “o sistema de Justiça criminal pode oferecer apenas uma resposta limitada à corrupção sistêmica, dada a dimensão do problema e a necessária e desejável vinculação da própria Justiça criminal a regras rigorosas de procedimentos e provas” e que “a superação da corrupção sistêmica exige uma conjugação de esforços das instituições e da sociedade civil democrática, sendo a ação da Justiça uma condição necessária, mas não suficiente” (MORO, 2016a, p. 9). No entanto, foi essa consciência que se desdobrou na estratégia de vazamentos de delações

visando mobilizar a opinião pública na defesa das investigações.

Sendo um crime, a corrupção deve ser objeto da atuação firme dos órgãos de controle. Aos que comprovadamente a praticam, cabe receber a devida e justa sanção penal. A boa qualidade da democracia requer que a lei seja aplicada igualmente para todos. Moro tem razão quando defende o primado da lei. No Estado de Direito, entretanto, opta-se pela proteção aos direitos individuais fundamentais, que impõe limites rígidos ao poder punitivo estatal, mesmo contra a vontade da maioria e contra o que pode ser tido como moralmente correto, mas não previsto na norma legal.

A instrumentalização da falta de legitimidade do sistema político para blindar a perseguição penal contra possíveis reações – ainda que visando *vencer* a corrupção sistêmica – ultrapassa os limites da atuação jurisdicional no Estado de Direito, vulnera o equilíbrio necessário entre as instituições, cria o risco potencial de violações a direitos fundamentais e pode contribuir para debilitar a própria democracia, que se pretende salvar. Ademais, como a história demonstra e a operação Mãos Limpas exemplifica, pode não atingir a finalidade a que se propõe, a erradicação da corrupção sistêmica.

Democracias não dão saltos felinos, e não existem atalhos em seu longo, lento e muitas vezes acidentado caminho em direção ao que se espera ser um futuro melhor. A profunda sabedoria nas palavras de Winston Churchill, ao conceber a democracia como o pior dos regimes, tirando todos os outros, parece ser uma verdade incontornável.

Referências bibliográficas

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2003.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz & Terra, 2002.

_____. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora UnB, 2010.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Dimensões do ativismo judicial do STF*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. São Paulo: Zahar, 2017.

COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. *O estado de direito: história, teoria, crítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

- DRIVER, Stephanie Schwartz. *A declaração de independência dos Estados Unidos*. São Paulo: Jorge Zahar, 2006.
- FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- HABERMAS, Jürgen. *Legitimation crisis*. Boston: Beacon Press, 1975.
- HELD, David. *Modelos de democracia*. São Paulo: Paidéia, 1987.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Ícone, 2000.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martin Fontes, 2009.
- MARTINS, Cristiano Z.; MARTINS, Valeska T. Z.; VALIM, Rafael (coords.). *O caso Lula: a luta pela afirmação dos direitos fundamentais no Brasil*. São Paulo: Astrea, 2017.
- MILIBAND, Ralph. *The state in capitalist society: the analysis of the western system of power*. London: Quartet Books, 1973.
- MORO, Sergio Fernando. Introdução: Operação Mãos Limpas, a verdadeira história. In: BARBACETTO, Gianni; GOMEZ, Peter; TRAVAGLIO, Marco. *Operação Mãos Limpas: a verdade sobre a operação italiana que inspirou a Lava Jato*. Porto Alegre: Citadel, 2016a.
- _____. Considerações sobre a Operação Mani Pulite. In: BARBACETTO, Gianni; GOMEZ, Peter; TRAVAGLIO, Marco. *Operação Mãos Limpas: a verdade sobre a operação italiana que inspirou a Lava Jato*. Porto Alegre: Citadel, 2016b.
- MOUFFE, Chantal. *On the political*. London: Routledge; New York: Taylor and Francis Group, 2005.
- MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2019.
- NEGTE, Oskar; KLUGE, Alexander. *O que há de político na política?*. São Paulo: Editora Unesp, 1999.
- NETTO, Vladimir. *Lava Jato, o juiz Sergio Moro e os bastidores da operação que abalou o Brasil*. Rio de Janeiro: GMT, 2016.
- O'DONNELL, Guillermo. *Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017.
- OFFE, Claus; WIESENTHAL, Helmut. Two logics of collective action: theoretical notes on social class and organization form. In: ZEITLIN, Maurice. *Political power and social theory, v. 1*. Bingley: JAI Press, 1980.
- POULANTZAS, Nico. *Fascismo e ditadura*. São Paulo: Martins Fontes, 1978.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Martin Claret, 2000.
- ROXIN, Claus. *Política criminal e sistema jurídico penal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- SCHMITT, Carl. *Political theology: four chapters on the concept of sovereignty*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.
- _____. *O conceito do político / Teoria do Partisan*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SENNET, Richard. *Autoridade*. Rio de Janeiro: Record, 2014.

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. v. 2. São Paulo: Editora UnB; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

_____. *Ciência e política, duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2017.

Governando por Emendas Constitucionais (EC): política tributária e Constituição

Maria Antonieta Leopoldi

Paulo Corval

Introdução

A política tributária tramita com certa dificuldade pelo Congresso, em especial quando se buscam modificações que afetam a modelagem estrutural do ordenamento jurídico. Decorre essa trava, notadamente, da abrangência dos interesses imbricados no setor da tributação; resulta também da regulação jurídica dos tributos que encontra forte constitucionalização formal e material. Pesquisa sobre as Emendas Constitucionais apresentadas à Constituição de 1988 evidencia a presença significativa de transformações formais atinentes à atividade financeira pública, inclusive no que toca à dimensão tributária. O capítulo analisa o contexto político e econômico que levou à Constituição de 1988 e, pelo olhar voltado ao setor da tributação, como as mudanças foram feitas através das Emendas, analisando os fatores que motivam o uso dessa alternativa para fazer políticas relevantes nos campos econômico, orçamentário, de reformas da infraestrutura e da previdência social, assim como reformas tributárias nas últimas décadas.

1. Política tributária no contexto de elaboração da Constituição de 1988

Ao longo de seus quase 200 anos de independência e contínuos enfrentamentos de ideias e interesses para fixar rotinas políticas democráticas no Brasil, os saberes jurídicos e políticos desenvolvidos no país coligiram razoável variedade histórica de experimentos institucionais relativos às práticas e às transformações dos textos constitucionais.¹

1 O ministro Néri da Silveira, relator da ADI 981, na qual se discutiu a Resolução orientadora dos trabalhos da Assembleia Constitucional de Revisão, no período de 1993 a 1994, no seu voto, fez um sucinto e acertado apanhado das previsões de mudança nas Constituições do país. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346733>. Acesso em: 13 out. 2020.

Nesse percurso, de igual modo, acompanharam-nos esforços de construção de capacidades estatais e instituições de fortalecimento do sistema político e econômico, com destaque, nesse último caso, para a política tributária como mecanismo de arrecadação de receitas públicas, instrumento direcionador da economia e âncora de segurança da política monetária.²

A trajetória institucional interconectada da política tributária com a Constituição fortaleceu-se, de forma notável, na década de 1960, quando debates atinentes à reforma da atividade de tributação, que se arrastavam desde o final da década de 1940, lograram êxito com a Emenda nº 18 à Constituição de 1946, datada de 1/12/1965, e a promulgação da Lei nº 5.172, de 25/10/1966 (o Código Tributário Nacional).

Inaugurou-se ali, nos anos iniciais do governo militar, a partir de proposta formulada pelo Ministério da Fazenda, com o apoio da Fundação Getúlio Vargas, o sistema tributário cujos princípios básicos sobrevivem até hoje (REZENDE; AFONSO, 2014) e cuja orientação finalística tinha (e tem) em vista, primordialmente, favorecer a acumulação de capital e a harmonização de interesses federativos (OLIVEIRA, 1991).

Ao longo do regime militar, a política fiscal era mediada e levada a efeito por meios infraconstitucionais, centralizada, servil ao planejamento econômico e, já nos anos 1980, à política monetária. Era inequívoco o domínio do poder Executivo na condução do processo político, a despeito da manutenção, ainda que em termos formais, de instrumentos de legalidade desconectados da legitimidade democrática representativa e participativa.

O retorno à democracia na década de 1980, acompanhado do processo de reinauguração constitucional, colheu, no setor das finanças públicas e da tributação em particular, a influência constitucionalista-legalista do Brasil Republicano, bem como o predomínio das pretensões de estabilização monetária sobre a fiscalidade como instrumento integrante da caixa de ferramentas de indução e regulação da economia. A legislação tributária acompanhava a ortodoxia financista da síntese neoclássica e, depois, novo-clássica e novo-keynesiana (LOPREATO, 2013).³ As preocupações com a estabilização monetária e econômica, com a moratória de dívida e com os planos monetários frustrados ocupavam a agenda e fixavam, mesmo sem nos obrigar a perder de vista a potência constituinte e as possibilidades

2 Sobre o tema ver Corval (2019), Gomide e Pires (2014) e Varsano (1996).

3 A sistematização dogmática nos estudos jurídicos, por sua vez, seguia a orientação formalista e normativista da categorização das hipóteses tributárias e do estabelecimento de ideias interpretativas garantidoras da propriedade e do capital (CORVAL, 2017; 2020).

transformadoras que carrega (PILATTI, 2008), o contexto de composição da Constituição de 1988.

Havia mesmo, naquela ocasião, se não uma efetiva crise paradigmática (LUKIC, 2014), forte tensionamento no referencial cognitivo (MULLER, 2018) que orientava a política tributária. As ideias centralizadoras cediam espaço às federalistas, bem como às compreensões que buscavam amplificar as garantias dos contribuintes perante o poder extrativo do Estado. Concepções de justiça da tributação, no que toca à sua exigência de maior progressividade do sistema agregado e de impedimento de privilégios não justificáveis, reivindicavam espaço. Os interesses se fragmentavam, também, não apenas entre frações empresariais que se faziam representar por advogados e juristas, mas, também, pelos partidos políticos e pela destacada presença, como atores, dos entes federativos (LUKIC, 2014).

Ao final do momento constituinte, entretanto, chegou-se a uma modelagem que, por um lado, inovou em aspectos relacionados, por exemplo, ao arranjo orçamentário e à constitucionalização de direitos e políticas públicas, mas, por outro, manteve, em específico na tributação, forte característica de deslocamento e dependência de trajetória (LUKIC, 2014). Fixou-se no texto constitucional: (1) a repartição de receitas tributárias por fonte (atribuições de competências aos entes federativos) e por produto (repartição de receita tributária); (2) a competência legislativa concorrente para questões orçamentárias e tributárias, com técnicas de reserva de lei (em específico pela lei complementar) para assegurar o estabelecimento de uma estrutura jurídica e conceitual de caráter nacional (e uniformizador) para o sistema tributário; (3) normas de harmonização federativa; (4) normas protetoras do patrimônio e da liberdade dos contribuintes, com caráter de fundamentalidade mais tarde reconhecido pelo Judiciário⁴ e (5) rigidez à mudança, por meio da vedação de Emendas Constitucionais, do regime federalista e dos direitos e garantias fundamentais.

A Constituição de 1988 nasceu abrangente e, ao mesmo tempo, preocupada em detalhar especificidades da vida econômica, social e política. Constitucionalizaram-se, nela, direitos e políticas públicas, com reflexos jurídicos ainda hoje explorados. Novas institucionalidades foram previstas e instituídas (advocacia pública, ministérios públicos, direitos econômicos e sociais), mantendo-se, em tensão, com certo hibridismo, seu caráter contingencial de transição de um regime ditatorial para a democracia.

4 Nesse sentido, tem-se destacado da jurisprudência do STF os julgamentos da ADI 939/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 18.3.1994, bem como a ADI 3.105/DF, Rel. para o acórdão Min. Cezar Peluso, DJ 18.2.2005.

No campo da tributação, nada obstante, a Constituição carregou disputas constituintes inacabadas (LUKIC, 2014), com problemas atinentes à carência de simplificação e equalização federativa para prosseguir os fins originários do sistema tributário de viabilizar acumulação de capital e, por essa via, possibilitar o crescimento produtivo.⁵

Acontece que, diversamente do verificado com as constituições brasileiras anteriores, a de 1988 inaugurou uma nova era de legiferação: entre 1988 e 2020 foram aprovadas no Congresso Nacional 109 Emendas Constitucionais. O que explicaria o alto número de emendas à Constituição? Barroso (2013), ao observar o fato, comenta que, no Brasil, “a política ordinária se faz por meio de emendas constitucionais”.⁶

A Constituição de 1988 já conta com um longo período de vigência. E, nesses seus mais de 32 anos, ela foi sendo incrementada por intensa atividade legislativa ordinária, infraconstitucional, que pôs em prática suas diretrizes. Apresenta, todavia, ao longo do percurso, tão ou mais relevante intensidade no que se refere ao recurso às Emendas Constitucionais na formulação e implementação de políticas

5 Esse prolongamento das disputas contribuiria, atualmente, para o travamento de reformas estruturais do sistema tributário, capazes de promover as suas adaptações às transformações da sociedade e do capitalismo (AFONSO, 2017).

6 Nessa direção, destacam Cerdeira, Vasconcellos e Sganzerla haver duas principais interpretações no direito para a profusão de Emendas Constitucionais: a primeira delas sustenta que o grau de “detalhismo” da Carta refletiria o ambiente político e institucional da época, resultando em um texto que enfatiza garantias e proteção. Por essa perspectiva, constituições prolixas que nasceram no contexto do pós-guerra, como a nossa, estariam propensas, portanto, a reduzir o espaço de atuação do legislador infraconstitucional, garantindo de certa forma uma maior proteção dos direitos fundamentais. Para a segunda interpretação, o “detalhismo” da Constituição induziria ao fenômeno do constitucionalismo do Direito, isto é, ao regular uma ampla gama de temas ou mesmo pela existência de conflitos entre normas existentes na Constituição, a aplicação do Direito tem, quase sempre, dependido da sua interpretação, mesmo quando poderiam ser resolvidos por outros instrumentos legislativos (CERDEIRA; VASCONCELLOS; SGANZERLA, 2018, p. 20). Numa e noutra, fortes estigmas são lançados a respeito da Constituição, e sua compreensão e função é disputada (DIMOULIS *et al.*, 2013). Seu caráter seria compromissório, configurando o resultado heterogêneo do compromisso de interesses múltiplos, legando um “texto que, mais do que analítico, era casuístico, prolixo e corporativo” (BARROSO, 2013). A casuística e a prolixidade, por sua vez, a despeito do dificultoso processo das Emendas Constitucionais, levariam ao aumento do seu uso para promover qualquer alteração significativa nos rumos políticos, sociais e econômicos. E, em consequência, no Brasil, resultariam reforçadas negociações políticas fisiológicas e compositivas de um criticado presidencialismo de coalizão e de uma defesa da desconstitucionalização das políticas para possibilitar maior flexibilidade e manejo político, além de comprometer a legitimidade e efetividade da ordem constitucional, uma vez que a emendabilidade ímpar frustraria a “vocação de permanência do texto constitucional e o seu papel de simbolizar a prevalência dos valores duradouros sobre as contingências da política” (BARROSO, 2013). Essa crítica é muito presente, também, nas discussões atuais em torno da reforma tributária. Por todos, com destacada relevância no debate reformador do sistema tributário e das finanças públicas, cf. Afonso e Fuck (2017).

públicas em diversos setores: políticas tributárias, políticas sociais, políticas de ajuste econômico, reformas econômicas (por exemplo a quebra do monopólio de exploração do petróleo e do gás pelo Estado), reformas da previdência e, mais recentemente, mudanças nas políticas orçamentárias. Portanto, um traço marcante desse documento legal tem sido sua elevada emendabilidade.

2. Um breve retrato da emendabilidade sob a Constituição de 1988

Vigente desde 5 de outubro de 1988, com apenas algumas de suas criações institucionais em fase de transição (exemplo típico é o do próprio sistema tributário, por força do artigo 34 do ADCT), a Constituição da República foi emendada, pela primeira vez, no ano de 1992 (EC nº 1, promulgada em 31/03 e publicada em 06/04).

Seguiram-se, no período de aproximadamente um ano e meio, mais três Emendas Constitucionais (a EC nº 2, promulgada em 25/08/1992, a EC nº 3, promulgada em 17/03/1992 e a EC nº 4, promulgada em 15/09/1993), instalando-se, na sequência, no Congresso Nacional, o processo de revisão previsto no artigo 3º do ADCT, o qual, terminados os trabalhos que foram de 07/10/1993 a 31/05/1994, resultou em seis emendas de revisão (ER números 1 a 6).

Finda a revisão, cerca de um ano e três meses mais tarde, sobreveio a EC nº 5, de 15/08/1995. De lá para cá, promulgou-se mais de uma centena de EC, alcançando-se, em 15/03/2021, com a EC nº 109, o total de 115 EC (somadas às ER).⁷ À vista dos 29 anos que medeiam a EC nº 1 e a EC nº 109, a média anual

7 Utilizam-se, nesta seção, em especial, dados coligidos pelos autores de pesquisa levada a efeito no Grupo de Estudos Interdisciplinas sobre Estado, Finanças e Tributação (Geieft) da UFF e discentes da disciplina “Transformações Constitucionais e Orçamento Público”, ministrada pelo professor Paulo Corval no curso de Mestrado em Direito Constitucional da UFF. Trata-se de levantamento ainda em curso e que requer cotejo com trabalhos semelhantes, do qual destacamos, notadamente, a pesquisa que sustentou o livro *Três décadas de reforma constitucional: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a Constituição de 1988*, organizado por Pablo Cerdeira, Fábio Vasconcelos e Rogerio Sganzerla (2018). Também vale consultar, para aprofundamento, Marcus André Melo (2002). Quanto às regras fundamentais sobre o processo de emenda à Constituição de 1988, confira-se o seu artigo 60 e o artigo 3º do ADCT.

Nos anos de 2008 e 2015, além disso, dois tratados internacionais de direitos humanos foram aprovados com estatura jurídica equivalente às emendas constitucionais, ampliando o bloco de constitucionalidade do ordenamento (CRFB, artigo 5º, § 3º). Refiro-me, especificamente, ao Tratado de Marraqueche, voltado à facilitação do acesso a obras publicadas às pessoas cegas, com deficiência visual ou com outras dificuldades para ter acesso ao texto impresso, concluído no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) em Marraqueche, no dia 28 de junho de 2013, internalizado pelo Decreto Legislativo 261/2015 e pelo Decreto nº 9.522/2018, bem como à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova Iorque, em 30 de março de 2007, e internalizada pelo Decreto Legislativo 186/2008 e pelo Decreto nº 6.949/2009.

de emendabilidade é 3,97. Computando-se os 33 anos da Constituição de 1988, a média, ainda assim, fica acima de três e meia emendas por ano (3,48, para sermos mais precisos).

Entendemos como emendabilidade o fenômeno, aqui estudado, de modificação (ampliativa ou redutiva) do texto original da Constituição de 1988 através das Emendas Constitucionais aprovadas pelo Congresso. Não estamos tratando aqui das mudanças produzidas pelas práticas institucionais e decisões do Supremo Tribunal Federal (STF),⁸ nem das propostas de emenda frustradas ou paralisadas.⁹

Semelhante emendabilidade é elevada e não encontra precedentes históricos nas experiências democráticas do país nem, em termos formais, nos seus trágicos experimentos autoritários. Não se deve ignorar, entretanto, que a Constituição de 1967, recepcionando o sistema tributário inaugurado em 1965 e 1966, viu-se emendada 27 vezes, não se podendo olvidar, é claro, que sofreu a incidência de 17 Atos Institucionais que se colocavam, pela força, como normatividade capaz de mudar os comandos normativos constitucionais, além de 104 atos complementares por meio dos quais o regime mantinha uma tradição de uso, instrumental e meramente formal, da linguagem da legalidade e da constitucionalidade. A política constitucional no regime da ditadura militar era, sem dúvida, no âmbito mesmo das suas formas, bastante burilada.¹⁰

Afora os anos iniciais anteriores à deflagração, em 1992, do processo institucional de emendabilidade, apenas um ano não registrou nenhuma emenda: o ano eleitoral de 2018, por conta da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro, que obsta, por imperativo constitucional, o processo de EC. A emendabilidade, medida apenas pelos anos em que houve emendas (EC + ER), não é distinta da média de 4,07 a contar do ano da primeira EC, porquanto o numerador, por enquanto, é idêntico.

8 Caso típico e recente de mutação tem-se com o reconhecimento da união estável homoafetiva pelo Supremo Tribunal Federal: ADI 4.277 e ADPF 132, rel. min. Ayres Britto, j. 5-5-2011, DJE de 14-10-2011. A maior judicialização e até o comportamento ativista do Judiciário (atrelados à questão da mutação constitucional), dentre muitas variáveis, encontra força causal, também, na ampliação textual da Constituição pela emendabilidade (CERDEIRA; VASCONCELLOS; SGANZERLA, 2018, p. 20-21).

9 Estudo abrangente, voltado também às propostas de Emenda Constitucional, encontra-se em Cerdeira, Vasconcellos e Sganzerla (2018). Os autores abarcam no seu levantamento as emendas aprovadas bem como as rejeições de projetos de emendas, analisando, ainda, as inserções textuais das modificações.

10 Quanto às Constituições anteriores, a de 1824, do Império, trazia previsão de sua mudança nos artigos 174 a 176 e recebeu poucas reformas no seu texto. Considerando, na sua enunciação (art. 178), portar matéria constitucional apenas no que dizia respeito aos limites e atribuições dos poderes, bem assim no que tangia aos direitos políticos e individuais dos cidadãos, suas adaptações fizeram-se por legislação ordinária e práticas institucionais (a exemplo da Lei de 12 de outubro de 1832, que fundamentou a reforma pela Lei nº 16 de agosto de 1934, a Lei de interpretação nº 105 de 12 de maio de 1840 e a Lei nº 234 de 23 de novembro de 1841). Reconhecida como reforma constitucional parece haver sido mesmo apenas a mudança de 1834. Durante os mais de 130 anos de República, por sua vez, a Constituição de 1891, que previa a reforma nos seus artigos 90 e 91, somente passou por uma alteração: a Emenda Constitucional de

O recorte por mandatos presidenciais possibilita visualizar o fluxo de emendas por anos e por governo no ordenamento inaugurado pela Constituição de 1988, bem assim das respectivas taxas de emendabilidade. As Tabelas 1 e 2, a seguir, trazem os números:

Tabela 1 - Emendas dispersas por anos de mandato

Emendas por anos		Emendas e concentração por anos de mandato				
		1º	2º	3º	4º	5º
1988	0	0	0	0	0	0
1989	0	0	0	0	0	0
1990	0	0	0	0	0	0
1991	0	0	0	0	0	0
1992	2			2		
1993	2				2	
1994	6					6
1995	5	5				
1996	6		6			
1997	2			2		
1998	3				3	
1999	4	4				
2000	7		7			
2001	4			4		
2002	4				4	
2003	3	3				
2004	3		3			
2005	3			3		
2006	5				5	
2007	3	3				
2008	1		1			
2009	5			5		
2010	5				5	

1926. Trazendo, também, previsão de mudanças de seus textos, a breve Constituição de 1934 sofreu uma modificação com o Decreto Legislativo nº 6 de 1935. A Carta de 1937, por sua vez, viu-se modificada por 21 leis constitucionais do Executivo, que autoritariamente dominava o cenário político à época. A Constituição de 1946, da redemocratização, conheceu 21 emendas. Mais da metade, no entanto, sobreveio após o golpe militar de 1964.

2011	1	1				
2012	3		3			
2013	5			5		
2014	8				8	
2015	6	6				
2016	5		5			
2017	4			4		
2018	0				0	
2019	6	6				
2020	3		3			
2021	1			1		

Fonte: Elaboração própria a partir dos sítios eletrônicos do Planalto, do Senado Federal e da Câmara de Deputados.

Tabela 2 - Emendas por mandatos e taxa de emendabilidade

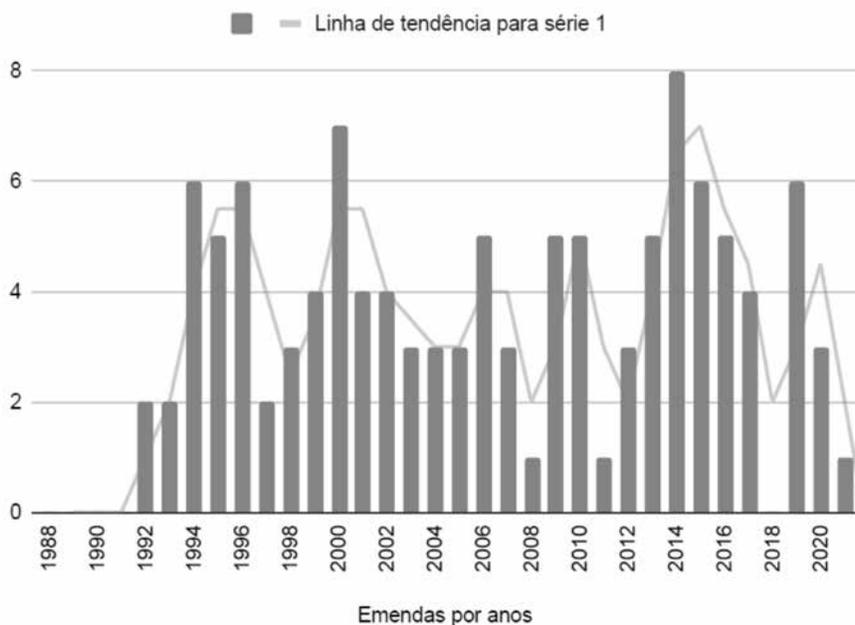
Presidentes	Anos de Mandato (A)	Quantidade de Emendas (B)	Taxa de Emendabilidade (B/A)	Total, no caso de mandatos seguidos
Collor	2,75	2	0,73	
Itamar	2,25	8	3,56	
FHC1	4	16	4,00	
FHC2	4	19	4,75	4,38
Lula1	4	14	3,50	
Lula2	4	14	3,50	3,50
Dilma1	4	17	4,25	
Dilma2	1,33	7	5,26	4,50
Temer	2,66	8	3,01	
Bolsonaro	2,25	10	4,44	

Fonte: Elaboração própria a partir dos sítios eletrônicos do Planalto, do Senado Federal e da Câmara de Deputados.

Os Gráficos 1 e 2, na sequência, auxiliam a visualização e compreensão:¹¹

¹¹ Como a visualização gráfica com os dados da Tabela 2 permite aferir, quer pelo número de emendas

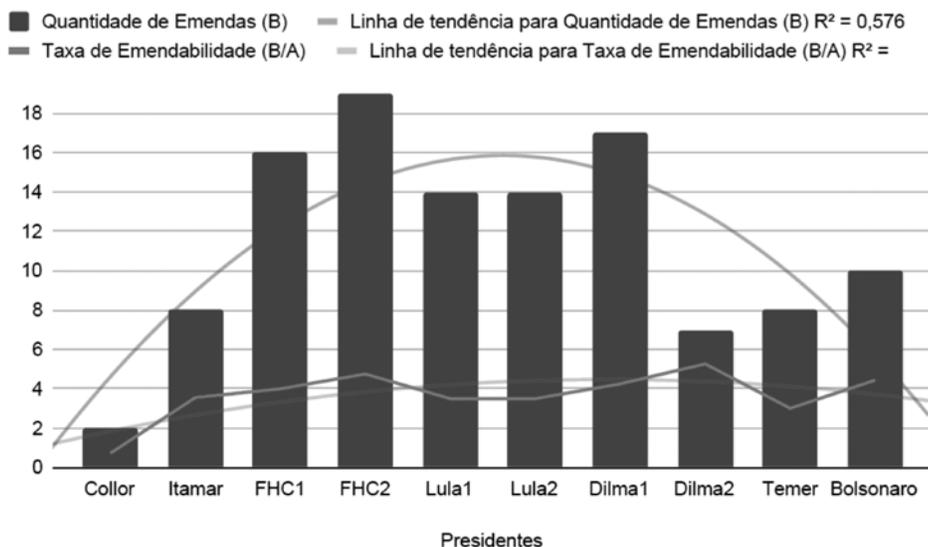
Gráfico 1 – Quantidade de emendas e taxa de emendabilidade por ano



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Tabela 2.

quer pela taxa de emendabilidade (R^2 muito distante de 1), não é possível demarcar, com segurança (a não ser quanto aos períodos inicial e final, quando não houve mandatos completos), uma tendência clara de crescimento ou diminuição para todo o período. Tampouco há padrão uniforme na emendabilidade à vista de cada ano dos mandatos.

Gráfico 2 – Quantidade de emendas e taxa de emendabilidade por mandatos

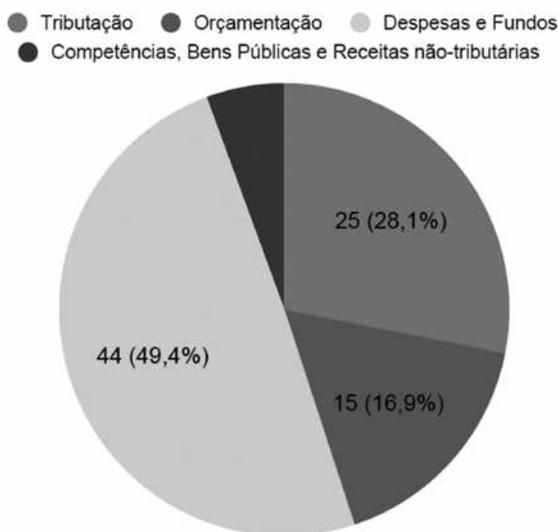


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Tabela 2.

Por setor ou área, 48,7% das 115 EC (56 EC) podem ser consideradas diretamente relacionadas às finanças públicas.¹² Por sua vez, afetas à tributação há 25 EC: 22% de todas as EC e 45% das consideradas de finanças públicas. O Gráfico 3, a seguir, finaliza este mapeamento ainda provisório do fenômeno da emendabilidade na vigência da Constituição de 1988:

12 A análise levou em conta as ementas e os conteúdos das Emendas Constitucionais e de revisão (não apenas o lugar da mudança no texto de 1988), qualificando apenas aquelas que diretamente trazem dispositivos enquadráveis nas atividades integrantes das finanças públicas, subdivididas, aqui, em “tributação”, “orçamentação”, “despesas e fundos” e enunciados atinentes a “competências, bens públicos e receitas não tributárias”. Não raro, uma única emenda traz enunciados em mais de uma dessas subáreas, bastante, contudo, inserir-se em apenas uma subárea para ser considerado no campo das finanças públicas. Ficaram de fora as emendas que não traziam nenhum dispositivo diretamente enquadrável na atividade financeira pública, ainda que os seus potenciais efeitos sejam tendentes (muitas vezes sem deixar dúvidas) a produzir impactos na arrecadação, na orçamentação e no gasto público. Em relação às emendas não afetas às finanças públicas, a análise pelos autores ainda se encontra em curso.

Gráfico 3 - Quantidade de EC por segmento das Finanças Públicas



Fonte: Elaboração própria.

3. Novos rumos da política tributária e do processo político

Os primeiros anos da Constituição de 1988 foram de recessão, iniciando-se a emendabilidade, com a EC nº 1, no primeiro trimestre de 1992, na transição de um ciclo recessivo para um expansivo que perdurou na elaboração das três emendas seguintes e no processo de revisão constitucional (final do governo Collor e todo o governo Itamar).

O início do governo FHC, mesmo com o sucesso do plano Real, experimentou recessão nos segundo e terceiro trimestres de 1995, momento em que foram editadas as EC número 5, 6, 7 e 8, com significativas mudanças na ordem constitucional econômica. O início do primeiro mandato, em 1998, foi crítico, com recessão do primeiro trimestre de 1998 ao primeiro trimestre de 1999 (período em que foram editadas as EC números 18 a 22, que diziam respeito à reforma da administração e da previdência, garantindo, ainda, a prorrogação das receitas da não mais existente CPMF) e do segundo ao quarto trimestre de 2001 (quando editadas as EC números 32 a 35, com alterações nas relações entre o Executivo e o Legislativo, notadamente a regulamentação das medidas provisórias, além de modificações tributárias).

Sem crescimento econômico que lembrasse os êxitos do pós-guerra europeu e do período de modernização autoritária do regime militar, seguia o governo FHC, em meio a crises externas e internas na economia, embalado pela consolidação da nova moeda, o Real, pela abertura econômica e pelas reformas administrativas e constitucionais, em encontrar travas no ciclo econômico, no processo político ou no rígido desenho estabelecido para mudança da Constituição.¹³ Foi o governo durante o qual restou aprovado o maior número de EC. Com taxa de emendabilidade acima da média, o perfil de aprovação das EC, nos dois mandatos, concentrava-se nos seus primeiros anos.

A carga tributária bruta, em percentagem do PIB, somente ao final da década de 1990 subiu a patamares semelhantes ao dos anos 1960, havendo crescido de um montante médio que oscilava em torno de 24% do PIB no início dos anos 1990 para aproximadamente 32% do PIB na passagem do governo FHC para o governo Lula (AFONSO; CASTRO, 2016).

Durante todo o período efetivaram-se ajustamentos nas regras constitucionais tributárias. Iniciados com as alterações da EC nº 3/1993, instituem-se a CPMF e calibrações nas regras de competência e de desoneração das contribuições previdenciárias e sociais, que se tornaram fonte arrecadatória da União com o propósito de reverter perdas descentralizadoras do processo constituinte e, assim, deixar de repartir recursos com estados e municípios para, juntamente com o mecanismo de desvinculação de receitas (a DRU), produzir o equilíbrio orçamentário e financeiro do governo federal.

As mudanças constitucionais davam espaço para que, em nível infraconstitucional, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da legislação complementar e ordinária, a política tributária fosse implementada. Exemplo emblemático parece haver sido o esforço de calibragem federativa em torno do ICMS (Lei Complementar nº 87/1996). Era, porém, em nível constitucional que se tecia o ambiente jurídico e político necessário à sustentação das diretrizes tributárias e econômicas governamentais, crescendo a convicção, além disso, de que se mostrava quase impossível tratar da tributação desassociada dos demais segmentos da atividade financeira pública.

No governo Lula houve apenas dois ciclos curtos de recessão e ciclos expansionistas mais duradouros e virtuosos. A taxa de emendabilidade ficou abaixo da média, com distribuição das alterações constitucionais de forma mais homogênea nos seus mandatos, embora com tendência a se acelerar a aprovação de EC nos finais de mandato. Nos ciclos de baixa foram aprovadas apenas a EC 40, que trouxe

13 Registre-se que os ciclos recessivos FHC lograram aprovar 13 das 35 emendas legadas dos seus dois mandatos.

transformação significativa ao desconstitucionalizar uma série de normas do sistema financeiro nacional, e a EC 57, que promovia pela convalidação, a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios até 31 de dezembro de 2006.

A carga tributária acompanhou o crescimento do ciclo econômico e deflagrou, desde o primeiro mandato de Lula, esforços reformadores do sistema tributário que ainda se encontram em disputa no Congresso, como é o caso da atual Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 110/2019, que, nascida da PEC 293/2004, hoje, juntamente com a PEC 45/2019 e o Projeto de Lei (PL) 3.887/2019, da presidência, estruturam a reforma tributária em curso.

Suas 26 emendas restantes sobrevieram no duradouro ciclo expansionista, com reformas, dentre outras, nos sistemas tributário e previdenciário, além da reforma do Judiciário.

O governo Dilma iniciou, na continuidade do ciclo expansivo e com apenas uma emenda, a EC nº 68, no final do seu primeiro ano de mandato. A emendabilidade aumentou nos anos seguintes. Ainda no ciclo de expansão, foram três no ano de 2012 (EC números 69, 70 e 71) e mais cinco em 2013 (EC números 72 a 76). No final do ciclo de expansão, no primeiro trimestre de 2014, sobreveio, ainda, a EC nº 77. A agenda da política tributária, em nível constitucional, estava desaquecida no período.

A partir do segundo trimestre do ano de 2014, contudo, quando um novo ciclo recessivo e duradouro despontava, e o cenário político, ao menos desde as manifestações de 2013, sinalizava forte crise das instituições de representatividade democrática, as alterações constitucionais se intensificaram: foram mais sete em 2014 (ao todo oito no ano, o maior número de emendas de toda a série histórica), seis no ano de 2015, cinco em 2016 (quando afastada, pelo impeachment, a presidente Dilma).

Mudanças tributárias pontuais, com repercussão na repartição de receitas orçamentárias, foram estabelecidas, por exemplo, pelas EC números 83/2014, 84/2014 e 87/2015, ainda antes do impeachment.

Na sequência, o mandato do presidente Temer produziu, ainda em 2016, quatro EC. Mais quatro vieram em 2017. A questão tributária não era objeto primordial da atenção da emendabilidade. A austeridade levava a política pública para a questão das restrições orçamentárias.

Em 2018, com a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro e eleições presidenciais em curso, ficaram suspensas as EC. Assumindo a presidência em 2019, o governo Bolsonaro, cercado de forte embate entre Executivo e Legislativo, produziu seis EC em 2019, três EC em 2020 e mais uma, ao menos, até março de 2021, mantendo-se a política tributária constitucional apenas marginalmente tangenciada. Neste momento, a pandemia do coronavírus criou urgências na po-

lítica pública e EC se orientaram para a reorganização da economia nesta situação de excepcionalidade.

A recente emendabilidade, como se vê, pouco se deteve na tributação. Ao menos desde 2015, o volume de EC parece se concentrar no segmento das despesas públicas e, o que configura novidade nos mais de 30 anos de vigência da Constituição, no processo orçamentário.

A dispersão temática das EC no tempo, a propósito, se mostra interessante. Há razoável homogeneidade no que toca às EC de finanças públicas voltadas às despesas e fundos. São diluídas, com significativa constância, ao longo de toda a vigência da Constituição de 1988.

Diluídas, embora pontuais, as EC que focam mais diretamente nas mudanças de competências, nos bens públicos e nas receitas não tributárias (com destaque para os anos de 1996, 1998, 2003, 2012, 2019).

No que se refere à tributação, verifica-se, de igual modo, certa homogeneidade da dispersão no tempo. Há, porém, foco de concentração, medido por quantidade e proximidade de EC que tratam diretamente da tributação, no período de 1996 a 2004, notadamente nos anos de 2003 e 2004.

As EC mais direcionadas aos aspectos orçamentários tiveram dois momentos de destaque: 1998 a 2000, quando em curso as reformas de responsabilidade fiscal, e, agora, de 2015 a 2020, em meio ao reforço das medidas de austeridade orçamentária e financeira e ao ciclo que oscila entre a recessão e o baixo crescimento econômico.

A despeito da diferença nos seus padrões, a emendabilidade, em todos os governos, é uma constante. Mesmo no setor da política tributária, que encontrou seu clímax, até o momento, nos anos da virada do século XX para o XXI, quando se experimentou, também, uma transição à esquerda no comando do governo federal, a emendabilidade é recorrente, promovendo ajustamentos marginais do sistema jurídico e acomodações políticas.

Ainda que requeresse concerto político para sua promoção (aprovação com quorum qualificado de 3/5 dos parlamentares, em dois turnos e em cada casa do Congresso), o manejo das EC nunca se mostrou obstáculo intransponível, ainda que possa contribuir para reforçar a harmonização entre o Executivo e o Legislativo e servir, assim, de freio a alterações estruturais do desenho constitucional.

Com o elevado grau de emendabilidade, a Constituição de 1988 não é mais a mesma e o processo político ordinário, visto, ortodoxamente, como preferível à governabilidade e à flexibilidade do ordenamento, cedeu espaço a um renovado modo de fazer política. Mudou a forma anterior de legislar através, prioritariamente, da produção infraconstitucional, que agora se dá no ambiente extraordinário da política constitucional, com o redesenho do relacionamento entre os

poderes e entidades federativas.

A emendabilidade, como vem sendo produzida no Brasil, desafiaria a lógica corriqueira atrelada ao estilo de funcionamento do regime presidencialista na nova república: o presidencialismo de coalizão.¹

Esse arranjo, a um só tempo, supõe a força legislativa do poder Executivo e a sua fragilidade, consistente na dependência de coalizões de apoio no Congresso para aprovar suas proposituras e projetos. A elevada emendabilidade, à sua luz, apresentar-se-ia como uma agravante, na medida em que, dado o quorum qualificado para a aprovação das emendas constitucionais, tornar-se-ia ainda mais dificultoso para o governo promover negociação mediadora das forças políticas. A Constituição e uma cultura de observância de regras sairiam apequenadas (ABRANCHES, 2018, p. 363 *et seq.*).

A prática da emendabilidade, no entanto, parece vir se impondo com maior força e efetividade na política no Brasil. Mecanismo intuitivo de desaceleração do processo político e de fomento à construção de coalizões, o recurso às EC - mesmo no âmbito da política fiscal, impregnada de ideias e interesses de atores públicos e privados, reticentes de qualquer mudança - é recorrentemente mobilizado para ajustamentos e mudanças potenciais, não se mostrando necessariamente arredo ou travador de transformações.

A emendabilidade, portanto, constituiria, nessas reflexões iniciais, um novo, porém efetivo, meio de viabilização da política pública e, pela sua alta recorrência, não encontra embaraço para que seja caracterizada como espaço de aceleração de mudanças sem que se perca de vista a fragmentação e a conflituosidade democrática, que seriam bastante mitigadas caso, por exemplo, no que toca à tributação, estivesse todo o sistema desconstitucionalizado, tramitando pela via legislativa ordinária, de composições majoritárias menos exigentes.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, p. 5-32, 1988.

_____. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AFONSO, José Roberto. Da mudança à lipoaspiração. *Conjuntura Econômica*, v. 71, n. 05, p. 22-24, maio 2017.

1 O conceito de presidencialismo de coalizão foi usado por Sérgio Abranches para explicar a forma de se fazer política a partir da Constituição de 1946. Posteriormente, com modificações significativas, continuaria a reger a governabilidade na Nova República inaugurada pela Constituição de 1988 (ABRANCHES, 1988; 2018).

- AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco. Carga tributaria en Brasil: redimensionada y repensada. *Tax Administration Review*, v. 40, p. 1-16, 2016.
- AFONSO, José Roberto; FUCK, Luciano Felício. A tributação do futuro e a rigidez constitucional. *Consultor Jurídico*, 13 maio 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-13/observatorio-constitucional-tributacao-futuro-rigidez-constitucional>. Acesso em: 23 maio 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. *O novo direito constitucional brasileiro*: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2013.
- CERDEIRA, Pablo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogério (orgs.). *Três décadas de reforma constitucional*: onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a constituição de 1988. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.
- CORVAL, Paulo Roberto dos Santos. De volta à teoria da tributação. *Revista de Direito Público Contemporâneo*, v. 1, p. 6-32, 2017.
- _____. *A questão financeira*: o desenvolvimento das finanças públicas na passagem do Império à República. Rio de Janeiro: CEEJ - Centro de Estudos Empírico-Jurídicos, 2019.
- _____. Formalismo, conceitualismo e a crítica de Ricardo Lobo Torres ao Código Tributário Nacional. In: ROCHA, Sergio André; TORRES, Silvia Faber (orgs.). *Direito financeiro e tributário na obra de Ricardo Lobo Torres*. Belo Horizonte: Arraes, 2020, p. 357-379.
- DIMOULIS, Dimitri *et al.* *Resiliência constitucional*: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual. São Paulo: Direito GV, 2013.
- GOMIDE, Alexandre Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. (eds.). *Capacidades estatais e democracia*: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
- LOPREATO, Francisco Luiz (org.). *Caminhos da política fiscal do Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2013.
- LUKIC, Melina de Souza Rocha. *Reforma tributária no Brasil*: ideias, interesses e instituições. Curitiba: Juruá, 2014.
- MELO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil*: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan, 2002.
- MULLER, Pierre. *As políticas públicas*. Niterói: Eduff, 2018.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto. *Reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Oficina dos Livros, 1991.
- PILATTI, Adriano. *A constituinte de 1987-1988*: progressistas conservadores, ordem econômica e regras do jogo. Rio de Janeiro: PUC-Rio Editora, 2008.
- REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto (orgs.). *50 anos da reforma tributária nacional*: origens e lições. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.
- VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século*: anotação e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1996. (Texto para Discussão, n. 402).

A qualificação profissional no ensino médio e no ensino superior: as trajetórias dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia e da graduação tecnológica

*Daniela Lima Furtado
Eduardo Rodrigues Gomes*

Introdução

A predominância da formação de bacharéis e licenciados, no nível superior, é uma característica histórica da educação brasileira, ante a formação profissional, que tem sido gradativa e erráticamente incorporada àquela, inclusive no que concerne aos recentes experimentos dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) e da chamada Graduação Tecnológica, com os Cursos Superiores de Tecnologia (CSTs). Este é o tema deste estudo.

Para tratar da emergência deste novo cenário, a educação profissionalizante será entendida como formada de (1) redefinições do ensino médio, também bacharelesco, para incorporação da qualificação profissionalizante; (2) programas ocasionais de qualificação profissional para desempregados e para outros grupos vulneráveis, desenvolvidos pelo governo e (3) formação de mão de obra para setores econômicos específicos em nível médio, por entidades educacionais das federações corporativas setoriais do chamado Sistema S, que são iniciativas mais institucionalizadas neste campo educacional.

O Sistema S compõe-se de serviços de assistência social e/ou de aprendizagem ligados às confederações nacionais da Indústria, do Comércio, da Agricultura e Pecuária, do Sistema Cooperativista, do Transporte, assim como das micro e pequenas empresas, sendo as duas primeiras as que originaram o sistema nos anos 1940 com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Tradicionalmente voltado para o ensino técnico, estas entidades passaram por mudanças em sua proposta pedagógica, organização interna e estratégias de ações, avançando com a educação de terceiro nível, desde as reformas neoliberais dos anos 1990 (FURTADO, 2020; GOMES; ADDIS, 2006).

Dito isto, é importante salientar que o caráter bacharelesco do ensino superior se observa também no ensino médio, permitindo ver em toda a nossa educação um caráter dual, caracterizado pela separação de conhecimentos pela classe social e econômica, sendo a formação propedêutica destinada às camadas ricas da

sociedade e a educação profissionalizante destinada às camadas mais pobres.

Neste trabalho, propomo-nos a analisar a relação do ensino profissionalizante com o nível médio e com as iniciativas de incorporá-lo ao terceiro nível através da chamada Graduação Tecnológica, com os Cursos Superiores de Tecnologia e através dos IFETs ou, como são mais conhecidos, IFs (Institutos Federais). Como se configura a educação profissionalizante no Brasil perante a educação tradicional bacharelesca no ensino médio e superior? Como ela se concretiza institucionalmente? Como surgiram os dois modelos de ensino profissional de 3º nível? Em que medida foi encaminhada a questão da dualidade da nossa educação? E a pandemia como impactou a educação? Estas são as questões que tentamos responder neste capítulo, enfocando a interação entre o ensino profissional, o ensino médio e a educação superior, tendo por base um exame da legislação que formalizou estas mudanças, o conteúdo delas e dados retratando sua performance.

1. Educação profissional no ensino médio

Na trajetória da educação profissional brasileira são inúmeros os instrumentos e normas legais utilizados pelos governos e começamos este estudo pela primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), número 4.024, de 1961, que organizou a diversificada educação brasileira do pós-Segunda Guerra Mundial em um quadro nacional dos três níveis de nosso sistema, sem deixar de propor a criação de cursos de engenharia de operação, de curta duração, para atender às demandas da indústria, principalmente da automobilística. Dez anos depois, a segunda LDB, número 5.692, transformou a formação profissional no 2º grau, de opcional em compulsória, acabando com os cursos científicos, em uma tentativa de responder à demanda por mão de obra qualificada, derivada do alto crescimento industrial da época, colocando a organização do currículo sujeita às demandas de trabalho local ou regional, inclusive com a implantação de novos cursos técnicos e mesmo de escolas voltadas essencialmente para ensino técnico.

Já a terceira LDB, número 9.394/96, introduziu uma nova formação profissional, com um amplo programa de reformas do ensino brasileiro, incluindo o aperfeiçoamento de muitas escolas técnicas federais. A educação escolar foi dividida em apenas dois níveis: a Educação Básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e a Educação Superior. A Educação Profissional, por sua vez, foi desvinculada da Educação Básica, passando a ser articulada ao ensino regular, ou por diferentes estratégias de educação continuada, realizada por instituições especializadas, ou no ambiente de trabalho. A integração do Ensino Médio com o Ensino Profissional deixaria de acontecer, sendo o Ensino Técnico considerado uma formação não obrigatória, oferecida simultânea ou posteriormente ao Ensino Médio.

Em 1997, o decreto nº 2.208 complementou esta lei no que se referia à Educação Profissional, dividindo-a em três níveis assim configurados: a) básico, independente de escolaridade prévia, destinado à qualificação e reprofissionalização de trabalhadores; b) técnico, para os cursantes ou concluintes do Ensino Médio, destinado a oferecer habilitação profissional; c) tecnológico, correspondente à educação superior na área tecnológica, porém, com carga horária diferenciada em relação às demais carreiras desse nível, destinado a egressos do ensino médio e técnico.

No final da mesma década, foi então retomado o processo de transformação das Escolas Técnicas Federais (ETFs) em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs). Em meados de 1978, a Lei nº 6.545 transformou as Escolas Técnicas Federais do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná em CEFETs, conferindo aos novos centros também a atribuição de formação de engenheiros e tecnólogos. Porém, apenas em 1993, com a Lei 8.711, que transformou a ETF-BA em CEFET-BA é que os CEFETs passaram “a poder ministrar, em grau superior, graduação visando à formação de profissionais e especialistas na ‘área tecnológica’ – e não apenas engenharia industrial e formação de tecnólogos” (BRANDÃO, 2009, p. 21). Apenas em outubro de 2004, contudo, foi editado o decreto nº 5.224, regulamentando a organização dos CEFETs, explicitando “sua natureza e finalidades, suas características e objetivos, sua estrutura organizacional, sua autonomia no oferecimento de cursos e sobre os processos de credenciamento e reconhecimento, além de sua ordem econômica e financeira” podendo atuar nos três níveis acima descritos (FURTADO, 2020, p. 119).

Mesmo com a transformação de Escolas Técnicas Federais no modelo dos CEFETs, ainda estavam sendo criadas escolas técnicas no país na primeira década dos anos 2000, como as do Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul, Brasília, Canoas e Rondônia. Até o ano de 2005, a rede federal de educação profissional possuía 34 CEFETs distribuídos pelo país.

Nesse mesmo ano, a Lei nº 11.184 transformou o CEFET Paraná na Universidade Tecnológica Federal do Paraná, a UTFPR, inaugurando uma “nova institucionalidade” de uma universidade federal, fato que trouxe uma série de conflitos com os outros centros federais de ensino técnico, uma vez que tal mudança não se expandiu para a transformação dos outros CEFETs em Universidades Tecnológicas na Rede Federal de Educação Tecnológica, o que exigiria um projeto político pedagógico que “propiciasse sustentabilidade à construção da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, a partir de uma modalidade de educação tecnológica sistematizada” (AZEVEDO; SHIROMA; COAN, 2012, p. 32).

Em 2007, para tentar conter a insatisfação dos demais CEFETs, o governo Lula, através do decreto nº 6.095, instituiu as diretrizes para a constituição dos

Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, os IFs, fazendo com que a integração da formação profissional no nível superior acabasse sendo derivada de uma expansão do ensino técnico de nível médio para o terceiro nível. Conforme o artigo 2º da Lei nº 11.892, os IFs

são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas.

E na mesma lei, os Institutos Federais são equiparados às universidades federais.

Em 2017, a Lei 13.415 reformou a última LDB (9.394/96), aprovando uma reforma no ensino médio, com ênfase na construção de um currículo a partir da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), tendo itinerários formativos específicos, a serem definidos pelos sistemas de ensino, abrangendo as seguintes áreas de conhecimento ou atuação profissional: I – linguagens; II – matemática; III – ciências da natureza; IV – ciências humanas e V – formação técnica e profissional, conforme as condições das escolas em ofertá-los.

Conforme definição governamental encontrada em página do MEC, itinerários formativos são “o conjunto de disciplinas, projetos, oficinas, núcleos de estudo, entre outras situações de trabalho, que os estudantes poderão escolher no ensino médio” (BRASIL, S.d.). Segundo Celso Ferreti, essa formulação por itinerários formativos tem por objetivo

a diminuição do número de disciplinas que os alunos cursarão durante o Ensino Médio e, ao mesmo tempo, tornar atrativo cada itinerário formativo, estabelecidos, teoricamente, de acordo com os interesses pessoais de cada aluno, supondo que tais providências tornariam tal etapa da educação básica menos reprovadora (FERRETTI, 2018, p. 27-28).

Contudo, o autor, ainda assim, bem caracteriza o problemático itinerário da formação profissional neste enquadramento:

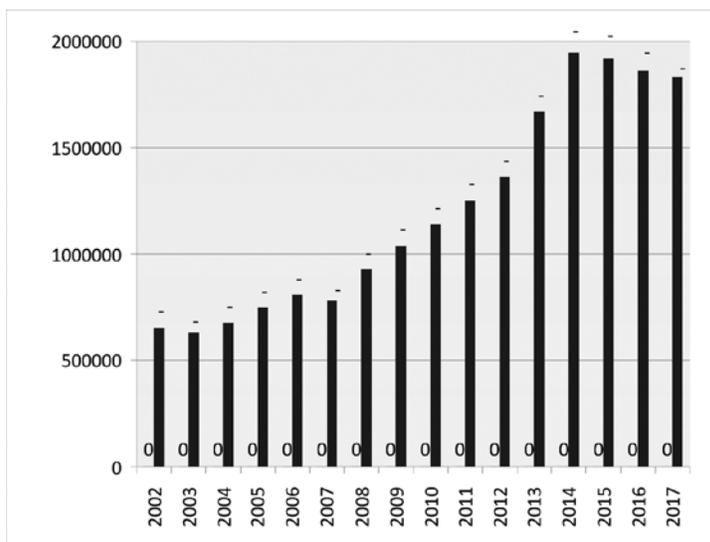
No que diz respeito a um dos itinerários formativos – a Educação Profissional de nível técnico – que chama a atenção por diferenciar-se dos demais percursos, amparados em áreas do conhecimento científico, a Lei aparenta mostrá-lo, por essa forma, integrado ao Ensino Médio. Mas, pelo menos sob um aspecto, promove, na verdade, uma espécie de negação dessa integração na medida em que, ao tomar o

caráter de itinerário formativo, a formação técnica separa-se, de certa forma, da formação geral ocorrida na primeira parte do curso (FERRETTI, 2018, p. 27-28).

Além desse destaque na lei para uma separação entre a formação técnica e a formação geral, Ferretti critica a possibilidade de ocupação de postos de trabalho por “profissionais detentores de notório saber”, pela precarização do ensino daí derivada.

Enfim, entre idas e vindas, as reformulações do ensino profissional no ensino médio e superior apresentou um crescimento sistemático, com um pico em até 2014, o que poderia estar relacionado com o ano do primeiro grande evento da década para o país, que foi a Copa do Mundo de 2014, em que a necessidade de mão de obra especializada era uma demanda de vários setores. Nos anos subsequentes o número de matrículas apresentou uma ligeira queda mas permaneceu ainda bem significativo, talvez ainda preparando mais mão de obra para o outro grande evento esportivo que seria sediado no país, as Olimpíadas de 2016. Em 2017, no governo Temer, ano da reforma do ensino médio, ainda se podia observar uma tendência de queda no crescimento de matrículas em relação ao ano de 2014, mas de alta no que se refere a 2013, como se mostra no Gráfico 1, a seguir.

Gráfico 1 - Matrículas no ensino médio profissionalizante (2002-2017)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Resumo Técnico Censo Escolar (2010) e Resumo Técnico Censo da Educação Básica (2011; 2012; 2017).

2. Educação profissional no terceiro nível

Como vimos, a primeira LDB, a Lei 4.024/61, propôs a criação de cursos de engenharia de operação, de curta duração, para atender às demandas do crescente desenvolvimento tecnológico na indústria, que passou a exigir um profissional mais especializado em um número menor de atividades. Uma flexibilização gerada pelo artigo 104 desta lei proporcionou a criação destes cursos, com proposta que foi aprovada em fevereiro de 1963 pelo Parecer 60/63. Neste parecer, pela conceituação dada ao curso de engenharia de operação, se estabelecia uma separação entre a graduação científica (mais propedêutica) e a graduação técnica, apesar da inovação que se instaurava. O curso foi definido como uma formação profissional tecnológica, de nível superior, em cursos de curta duração, três anos, mais voltados para a prática, centrados, principalmente, em atividades de supervisão de setores especializados da indústria, além da gestão e manutenção de equipamentos, diferente dos cursos de formação profissional científica, com duração de cinco anos. Já Brandão (2007) enfatiza que essa nova modalidade de curso seria novidade no Brasil, mas já tradicional em países mais industrializados.

Nessa década e nos anos 1970, a proposta de implantação dos cursos superiores de curta duração foi uma das alternativas para atender às demandas de um mercado de trabalho em expansão, principalmente na época do milagre econômico, e frear a pressão dos egressos do ensino médio por vagas no ensino de terceiro grau.

O oferecimento de cursos de Educação Profissional de nível tecnológico não é exclusividade da LDB 9.394/96, uma vez que já eram oferecidos em estabelecimentos de ensino superior, públicos e privados. As primeiras experiências desses cursos (engenharias de operação e cursos de formação de tecnólogos, ambos com três anos de duração) surgiram, no âmbito do sistema federal de ensino e do setor privado e público, em São Paulo, no final dos anos 1960 e início da década de 1970. Enquanto os cursos de formação de tecnólogos passaram por uma fase de crescimento durante os anos 1970, os cursos de engenharia de operação foram extintos em 1977. Souza e Peixoto (2010, p. 3) enfatizam que

a estratégia governamental de fomentar a educação profissional e os cursos superiores de tecnologia não constitui, portanto, uma novidade quanto à criação de uma nova modalidade, mas, sim, quanto à reorganização, reformulação e expansão destes cursos.

No entanto, ao se pesquisar o surgimento destes cursos, no final da década de 1960, encontraremos aspectos de inovação institucional, com vista às mudanças

que já vinham ocorrendo nas economias mundiais e no mundo do trabalho.

O documento de 1997 descreve os objetivos da Educação Profissional e cita a educação tecnológica, fazendo referência a uma esfera da Educação Profissional relacionada aos cursos superiores, regulamentados por dispositivos próprios e com público-alvo específico, além de, no seu artigo 10º, articulá-la às necessidades da economia: “Os cursos de nível superior, correspondentes à educação profissional de nível tecnológico, deverão ser estruturados para atender aos diversos setores da economia, abrangendo áreas especializadas, e conferindo diploma de Tecnólogo”.

Nos anos 2000, os dispositivos legais que amparam a implementação dos Cursos Superiores de Tecnologia conferiram aos CSTs “uma nova institucionalidade e [...] impulsionaram a expansão dessa modalidade de ensino superior” (DUCH; LAUDARES, 2010, p. 12). De acordo com o Parecer CNE/CES nº436/2001, que trata dos Cursos Superiores de Tecnologia, em 1988, 53 instituições de ensino ofereciam CSTs, sendo aproximadamente 60% pertencentes ao setor privado. Dos 108 cursos oferecidos, 65% eram no setor secundário, 24%, no setor primário e os 11% restantes, no setor terciário. Em 1995, o número de cursos chegava a 250, sendo que a maior parte oferecida pelo setor privado – mais da metade na área da computação. Em 1998, o Brasil dispunha de 554 Cursos Superiores de Tecnologia.

Favretto e Moretto (2013) correlacionaram o número total de cursos de graduação e de Cursos Superiores de Tecnologia entre 2000 e 2010, baseadas nos dados do MEC/INEP dispostos no Censo da Educação Superior. Em 2000, os números mostravam 10.576 cursos de graduação e 364 Cursos Superiores de Tecnologia; já em 2010, o número de cursos tradicionais de graduação era 28.577 e o dos CSTs era de 4.775 cursos. Dados recentes, de 2018, indicavam a existência de 30.152 cursos tradicionais de graduação (bacharelado mais licenciatura) e 7.810 cursos de Graduação Tecnológica. Em oito anos, houve um crescimento de aproximadamente 65% no número de Cursos Superiores de Tecnologia. As autoras destacam o crescimento do número de CSTs, dada a expansão da Educação Superior, a partir do ano 2000, que de certa forma ampliou, tanto geograficamente quanto socialmente, o alcance desta modalidade de educação, agregando estes cursos, definitivamente, como parte do ensino superior, possibilitando a incorporação de setores sociais anteriormente excluídos desse grau de formação.

O Parecer CNE/CES nº 436 (2001) determinou que o Curso Superior de Tecnologia se tratava de um curso de graduação, possibilitando o acesso a qualquer curso de pós-graduação. Este parecer descreveu a abrangência dos cursos por todos os setores da economia e suas cargas horárias mínimas, para as diferentes áreas, variando de 1.600 horas a 2.400 horas. Segundo Takahashi (2007, p.

167), a organização e o incentivo aos cursos de nível tecnológico “trouxeram uma nova perspectiva de formação superior para o Brasil”. A autora ainda destaca que nos Estados Unidos e em alguns países da Europa, esta modalidade educacional abrange metade dos alunos do Ensino Superior. No ano seguinte, a Resolução CNE/CP nº 03 (2002) instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a organização e funcionamento dos Cursos Superiores de Tecnologia, que manteve a carga horária mínima estabelecida pelo Parecer CNE/CP nº 29/2002. Na Resolução, ficou estabelecido que os CSTs são cursos de graduação, mas com características especiais e que deverão contemplar o desenvolvimento de competências profissionais formuladas de acordo com o perfil profissional de conclusão de curso. Para Takahashi, ficava, nesta redação, explícita a principal diferença entre os cursos de graduação tecnológicos, que conferem diploma de tecnólogos e estão voltados ao atendimento da demanda do mercado por especialistas em uma área do conhecimento, e os cursos tradicionais de graduação, que conferem diploma de licenciatura ou bacharelado, voltados para a formação de generalistas.

A transformação do CEFET do Paraná (CEFETPR) em Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), propiciada pela Lei nº 11.184, de 7 de outubro de 2005, inaugurou uma “nova institucionalidade”, porém, não se afirmou em uma tendência política na transformação dos outros CEFETs em Universidades Tecnológicas na Rede Federal de Educação Tecnológica. Além disso, não foram oferecidas as condições necessárias para se implantar, dentro das Universidades Tecnológicas Federais (UTFs), um projeto político pedagógico que “propiciasse sustentabilidade à construção da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão, a partir de uma modalidade de educação tecnológica sistematizada” (AZEVEDO; SHIROMA; COAN, 2012, p. 32).

Já no ano de 2006, foi lançado o Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia, apresentando a nomenclatura dos cursos oferecidos por instituições de ensino público e privado.

Em 2010, para responder às demandas dos setores produtivos e da sociedade atual, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) /MEC elaborou o Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia, para aprimorar e fortalecer os CSTs e cumprir o Decreto nº 5.773/06. O catálogo foi referência para estudantes, professores, instituições ofertantes, sistemas e redes de ensino, entidades representativas de classes, empregadores e o público em geral para organizar e orientar a oferta de CSTs, baseados nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional de nível tecnológico. Além disso, foi um instrumento que relacionava os CSTs, informava o perfil profissional do tecnólogo, a carga horária mínima, a infraestrutura recomendada de 112 graduações tecnológicas organi-

zadas em 13 eixos tecnológicos de ampla envergadura: Ambiente e Saúde, Apoio Escolar, Controle e Processos Industriais, Gestão e Negócios, Hospitalidade e Lazer, Informação e Comunicação, Infraestrutura, Militar, Produção Alimentícia, Produção Cultural e Design, Produção Industrial, Recursos Naturais e Segurança.

O último resumo técnico do Censo da Educação Superior (BRASIL, 2020) traz dados sobre a evolução do número de matrículas e concluintes na Graduação Tecnológica entre os anos de 2009 e 2018, conforme pode ser observado na Tabela 1, abaixo:

Tabela 1 - Evolução do número de matrículas e concluintes na graduação tecnológica (2009 e 2018)

ANO	GRADUAÇÃO TECNOLÓGICA	
	MATRÍCULAS	CONCLUINTE
2009	680.679	138.226
2010	781.609	162.642
2011	870.534	170.635
2012	944.904	223.892
2013	995.746	194.962
2014	1.029.767	206.129
2015	1.010.142	231.584
2016	946.229	215.043
2017	999.289	196.999
2018	1.098.066	212.037

Fonte: Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2018 (2020).

Os números da tabela indicam, no geral, um crescimento das matrículas e dos concluintes na Graduação Tecnológica no período 2009-2018, no entanto, apenas 1/5 dos matriculados concluem os cursos.

Pelas suas raízes no setor privado da educação, o ensino em geral havia incorporado a modalidade de Ensino a Distância (EAD) e este passara a ser um critério para diferenciar a Graduação Tecnológica da Graduação Tradicional e da Licenciatura. Essas mudanças acontecem nas modalidades Presencial e a Distância, como se mostra na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2 - Percentual de matrículas e concluintes na graduação tradicional, na graduação tecnológica e licenciatura no ano de 2018

Ano	Matrículas (%)			Concluintes (%)	
	Graduação	Presencial	A Distância	Presencial	A Distância
2018	Bacharelado	78,5	32,6	75,0	21,6
	Licenciatura	12,7	39,7	13,4	42,9
	Graduação Tecnológica	8,3	27,7	11,6	35,5

Fonte: Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2018 (2020).

O maior percentual de concluintes da Graduação Tecnológica, em um universo de pouco mais de 212 mil concluintes, é observado na modalidade de ensino a distância.

Na primeira década do século XXI, as matrículas em universidades tiveram um aumento em mais de cem por cento, saltando entre 2001 e 2013, de 3 milhões para 7 milhões, estimuladas por ações proativas do Estado brasileiro, vinculadas diretamente à criação de, pelo menos, 18 instituições de ensino federais e bolsas de estudo do Programa Universidade para Todos, o Prouni, uma parceria público-privada, implementada através de lei, em 2005. Para além de uma das principais críticas ao programa, a isenção fiscal às instituições privadas que concedem bolsas de estudos aos estudantes, o Prouni acabou atuando para trazer um componente de inclusão social, já que se pode observar que uma parcela de estudantes de baixa renda e de escola pública alcançou o ensino superior. Em relação à educação profissional, praticamente, no mesmo período, as inscrições em unidades federais subiram de mais de 300 mil em 2001 para quase 600 mil em 2014, conforme dados apresentados pelo Ministério da Educação.

O Resumo Técnico da Educação Superior de 2018 apresenta, quanto ao grau acadêmico, que 59,9% dos cursos de graduação são de bacharelado, 20,6% tecnológicos e 19,5% de licenciatura (BRASIL, 2020). Os cursos tecnológicos aparecem superando os de licenciatura em números gerais nas modalidades presencial e a distância, com um quantitativo geral de 7.810 cursos registrados em 2018, com aproximadamente 720 mil ingressantes na Graduação Tecnológica, com mais de 60% dos inscritos (446.425) na modalidade a distância. Foi nesse contexto de aumento de matrículas e de investimentos na educação profissional que as políticas públicas de formação de mão de obra proporcionaram a criação de inúmeros Cursos Superiores de Tecnologia (CSTs), a Graduação Tecnológica, nas esferas

pública e privada. E esta última, por sua vez, introduziu uma nova perspectiva institucional que levou à implantação dos CSTs em várias regiões do país, formando tecnólogos, apresentando formação superior para o Brasil, constituindo-se uma inovação com um diferencial, que é a duração dos seus cursos, para o que nos voltamos.

Conclusão

Uma análise do histórico da educação profissional no Brasil do século XX revela que o dualismo na organização da escola brasileira ainda não foi superado, como enfatizam Cardozo e Lima (2018), com a reforma do ensino profissional no ensino médio ou contrarreforma, como muitos a denominam, mostrando que ainda “são evidentes os limites do capitalismo e a impossibilidade de romper com a dualidade educacional” (SILVA; HEIJMANS; MOREIRA, 2020, p. 165). Conforme afirmam Cardozo e Lima (2018, p. 137), a reforma é definida como uma “contrarreforma” e “não tem nada de novo”; nesse caso, ousamos dizer que esse processo apresentou características de uma mudança incremental, com novas propostas ligadas às velhas estruturas.

E qual foi o impacto da pandemia e pós-pandemia, uma vez que inúmeros dados mostram que o quadro pandêmico acentuou as desigualdades no país, aumentou o desemprego, mostrou um quadro de exclusão digital vigente na sociedade? Parece ainda ser cedo para uma resposta mais pontual para essa questão. Números apresentados pela PNAD Contínua IBGE, divulgados no final de abril de 2019, baseados em dados apurados no final de 2018, mostram que não há acessibilidade digital para todos. Seriam mais de 45 milhões de pessoas sem acesso à internet no país. O estudo ainda aponta que, aproximadamente, 15 milhões de domicílios não possuem acesso à internet, por uma série de fatores; entre os principais estariam a falta de conhecimento para saber usar, desinteresse e falta de sinal, entre outros (como a própria falta de um aparelho para o acesso e o alto valor a ser pago por um serviço de dados móveis), evidenciando a exclusão digital vivida pela sociedade brasileira. É nesse cenário que tem acontecido a EAD, o que acaba se mostrando um grande desafio para a educação em geral e para, no caso deste estudo, a Graduação Tecnológica.

Referências bibliográficas

AZEVEDO, Luiz Alberto; SHIROMA, Eneida Oto; COAN, Marival. As políticas públicas para a educação profissional e tecnológica: sucessivas reformas para atender a quem? *B. Téc. Senac: a R. Educ. Prof.*, v. 38, n. 2, p. 27-40, maio/ago. 2012.

_____. Cefet Celso Suckow e algumas transformações históricas na formação profissional. *Trabalho Necessário*, v. 7, n. 9, 2009.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo escolar 2010*: resumo técnico. Brasília: INEP, 2010.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da educação básica 2011*: resumo técnico. Brasília: INEP, 2012.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da educação básica 2012*: resumo técnico. Brasília: INEP, 2013.

_____. Ministério da Educação. *Relatório educação para todos no Brasil 2000-2015*: versão preliminar. Brasília, 2014. Mimeografado.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da educação básica 2017*: resumo técnico. Brasília: INEP, 2019.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Resumo técnico do censo da educação superior 2018*. Brasília: INEP, 2020.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da educação básica 2020*: notas estatísticas. Brasília: INEP, 2021.

_____. Ministério da Educação. Novo ensino médio: perguntas e respostas. *Ministério da Educação*, S.d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/publicacoes-para-professores/30000-uncategorised/40361-novo-ensino-medio>. Acesso em: 13 mar. 2021.

CARDOZO, Maria José Pires Barros; LIMA, Francisca das Chagas Silva. A contrarreforma do ensino médio: retrocessos e intencionalidades. *Linguagens, Educação e Sociedade*, v. 23, n. 38, jan./jul. 2018.

DUCH, Maria Ângela Brescia Gazire; LAUDARES, João Bosco. Estudo da implementação de cursos superiores de tecnologia por instituições de ensino superior mineiras. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 2., 2010, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: CEFET-MG, 2010.

FAVRETTO, Juliana; MORETTO, Cleide Fátima. Os cursos superiores de tecnologia no contexto de expansão da educação superior no Brasil: a retomada da ênfase na educação profissional. *Educ. Soc.*, v. 34, n. 123, p. 407-424, abr./jun. 2013.

FERRETTI, Celso João. A reforma do ensino médio e sua questionável concepção de qualidade da educação. *Estudos Avançados*, v. 32, n. 93, 2018.

FURTADO, Daniela Lima. *Graduação tecnológica: o desafio de profissionalizar no ensino superior (2000-2014)*. Curitiba: Appris, 2020.

GOMES, Eduardo R.; ADDIS, Caren. Corporativismo, liberalização e democratização: um estudo a partir do Sistema S. In: ABREU, Alzira Alves de (org.). *A democratização do Brasil: atores e contextos*. Rio de Janeiro: FGV; Faperj, 2006, p. 45-66.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA PARAÍBA. Institucional: histórico. *IF-PB*, S.d. Disponível em: <http://editor.ifpb.edu.br/institucional/historico>. Acesso em: 13 mar. 2021.

- LOBO, Ana Paula. No Brasil, 45,9 milhões de pessoas ainda não acessam a internet. *Convergência Digital*, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.convergenciadigital.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=site&infoid=53506&sid=14&tpl=printerview>. Acesso em: 04 mar. 2021.
- LOPES, Christiani Bortoloto; BORTOLOTO, Claudimara Cassoli; ALMEIDA, Shiderlene Vieira de. Ensino médio: trajetória histórica e a dualidade educacional presente nas diferentes reformas. *Perspectiva*, v. 34, n. 2, p. 555-581, maio/ago. 2016.
- SILVA, Denise Bianca Maduro; HEIJMANS, Rosemary; MOREIRA, Priscila. Educação profissional técnica e tecnológica no Brasil: uma construção dual. *Trabalho & Educação*, v. 29, n. 3, p. 151-168, set./dez. 2020.
- SOUZA, Juliana Brito de; PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. A política de reconfiguração no interior do processo de democratização da educação superior brasileira. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, 2., 2010, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: CEFET-MG, 2010.
- TAKAHASHI, Adriana Roseli Wunsch. *Descortinando os processos da aprendizagem organizacional no desenvolvimento de competências em instituições de ensino*. 2007. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

A “questão da habitação”, a carta de 88 e o “complexo imobiliário-financeiro”: o direito à cidade construído *desde baixo* na Zona Norte do Rio de Janeiro¹

Claudio de Farias Augusto
William Bueno Rebouças

*Dedicado à guerreira Elaine Freitas de Oliveira, colega na pós-graduação
– Presente!*

Introdução

A partir dos anos 1980, desenvolveu-se a perspectiva de que capitais deveriam produzir megaeventos que atraíssem o financiamento privado, disputado no mercado global de cidades. A concepção de cidade-mercadoria se desenvolveu no Rio de Janeiro *pari passu* à aprovação da Constituição de 1988, que avançou nos dispositivos legais do direito à cidade, mas também aprofundou a fragilidade orçamentária municipal para realizá-lo. A tibieza do direito constitucional à moradia foi desnudada com as preparações para a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Os interesses econômicos do complexo imobiliário-financeiro foram materializados pelo retorno da política de remoções, retirando mais de 77 mil pessoas de suas casas, exemplificando o padrão histórico de heteronomia da política urbana na cidade com todo vigor. Esse déficit democrático gerou tanto o agravamento da segregação urbana, quanto um imobilismo institucional para resolvê-la, provocando a necessidade e a capacidade de os movimentos territorializados em *promover a democracia* e o direito à cidade na prática.

Dessa forma, a fratura de *cidades não políticas* foi suprida por movimentos organizados localmente. Nossa análise foca em fatores fundamentais das dinâ-

1 Este texto é resultado de pesquisa de dissertação de mestrado de William Rebouças (2017), sob orientação do professor Claudio de Farias Augusto, e de monografia na especialização em Sociologia Urbana na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), sob orientação do professor Alexandre Almeida de Magalhães e sob coorientação do professor Claudio de Farias Augusto (REBOUÇAS, 2020).

micas urbanas das capitais brasileiras, como: 1) as fragilidades institucionais que produzem o esvaziamento da política em nossas cidades; 2) a consolidação da concepção de cidade-mercadoria, que lastreia a política urbana voltada para o mercado imobiliário-financeiro; e 3) as alternativas produzidas desde baixo, pelos movimentos sociais locais na Zona Norte carioca. Avançamos, assim, na compreensão das dinâmicas políticas do *direito à cidade* e das alternativas criadas, autonomamente, por cidades consideradas democráticas.

No início dos anos 1980, diante da queda da capacidade de investimento dos poderes públicos, torna-se influente uma visão das cidades enquanto atores globais que competem entre si por financiamento privado (BORJA; CASTELLS, 1997). A cidade passa a ser uma mercadoria, valorizada no mercado global de investimentos, e por isso deve ter atrativos. O planejamento urbano passa, então, a estar conectado a essa visão de cidade enquanto mercadoria, em detrimento dos interesses demandados pelos cidadãos localmente. Um padrão de financeirização da propriedade ganha o mundo, e, no Brasil, os bancos passam a aumentar sua participação no setor do capital imobiliário. Deste modo, apesar de iniciativas visando aumentar a participação política das populações via deliberação, a política urbana passa a estar cada vez mais associada aos interesses desse complexo financeiro-imobiliário (ROLNIK, 2015). É esta concepção de cidade que passará a ditar a política urbana. Um fenômeno global, que com suas características locais, amplifica as desigualdades socioespaciais já presentes no Rio de Janeiro.

Um ponto fundamental para se compreender a dinâmica política do Rio de Janeiro e das capitais brasileiras é o histórico fechamento dos canais institucionais às demandas populares (CARVALHO, 1987), assim como a ausência de uma esfera pública capaz de gerar as respostas necessárias aos problemas sociais (DUARTE, 1966). Localmente, esse *déficit democrático* gerou um padrão de respostas e de resolução de conflitos sociais por fora dos canais institucionais, demandando uma imensa capacidade de articulação de movimentos sociais por promover suas próprias alternativas em seus territórios, em especial dos movimentos de favelas. Deste modo, é possível perceber uma disparidade entre um Brasil formal, em que tenta-se resolver os conflitos sociais pela elaboração de novas leis e instrumentos legais, e o Brasil real, no qual a disputa pelo projeto de cidade ocorre entre os principais atores políticos, como as grandes construtoras, a prefeitura e os movimentos contrários às remoções. Para exemplificar tal disparidade, basta verificarmos como as remoções no Rio de Janeiro transformaram em cinzas milhares de casas defendidas por todos os aspectos legais, tanto pela Constituição de 1988, quanto pelo Estatuto da Cidade de 2001 e, inclusive, pela Lei Orgânica do município.

Por isso, almejamos explorar três pontos fundamentais para se compreender os caminhos da política urbana na cidade e nas capitais brasileiras. Primeiro, os

caminhos tardios da aprovação do direito constitucional à habitação, enquanto exemplo da fragilidade institucional, diante dos principais problemas políticos das cidades brasileiras no século XXI; segundo, a formação do complexo imobiliário-financeiro com possibilidade e capacidade de gerir e implementar políticas públicas de habitação em um prisma mercadológico e segregador; e, terceiro, como as mobilizações produzidas *desde baixo* nas periferias e favelas brasileiras apresentaram e apresentam suas alternativas políticas pelo direito efetivo à cidade. Visamos assim compreender o nó dos problemas políticos de nossas cidades, quais são as insuficiências institucionais que o produzem e quais são as mobilizações que o podem desatar.

Neste texto, realizamos uma leitura de um fenômeno global e abordamos um caso local: a cidade-mercadoria funcionando para hospedar os eventos-catalizadores de financiamentos privados, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, e as resistências populares na Zona Norte do Rio de Janeiro a esse modelo de exclusão social, bem como essa concepção de cidade gera o esvaziamento do político, silenciando o conflito social com supostos consensos em torno dos megaeventos (NOVAIS, 2003), impossibilitando, fundamentalmente, o exercício da cidadania e, conseqüentemente, aprofundando a segregação urbana.

1. A fragilidade do direito à “moradia” na Constituição Cidadã, e não só

O prosseguimento deste texto, certamente, será melhor pautado a partir de observações, ainda que breves, sobre o disposto na nossa Carta de 5 de outubro de 1988 no que diz respeito ao meio urbano e à habitação.

Antes, porém, para situar o leitor, particularmente, na trajetória da política pública concernente à “habitação de interesse social”, registramos que no início dos anos 1930 surgem iniciativas, no âmbito das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP), de categorias profissionais, visando à construção de habitações de baixo custo. Adiante, no governo Dutra, cria-se a Fundação da Casa Popular, em 1 de maio de 1946, com objetivos políticos e, também, institucionais, no sentido de centralizar as ações no setor, embora as CAP — e, nessa altura, também Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) — tenham continuado a operar neste segmento. A FCP só será extinta com a criação, por lei, em 21 de agosto de 1964, do Banco Nacional da Habitação, uma providência de primeira hora do primeiro presidente militar, fundamentalmente, visando *capitalizar* os pífios resultados alcançados no âmbito desta política pelos sucessivos governos anteriores. Ironicamente, o BNH será extinto no início da redemocratização, em 21 de novembro de 1986, por um Decreto-Lei de estímulo obscuro, sendo que, a partir daí, o país, rigorosamente, perdeu o controle sobre o planejamento e a implementação

desta política tão fundamental quanto às políticas de saúde e de educação, embora, *sempre* preterida. Devemos ressaltar ainda que, ao longo desse percurso, as políticas urbana e habitacional foram submetidas ao que podemos designar de *indigência institucional*, na medida em que migraram inúmeras vezes de inserção burocrático-administrativa na estrutura da União.

A denominada Constituição Cidadã *promulgou* um “ato falho” dos constituintes, reafirmando, na oportunidade, a incúria que o país cativa, incansavelmente, na consideração institucional da habitação, pois não a incluiu entre os *Direitos Sociais* que são tratados no Artigo 6º, do Capítulo II, do Título II – *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*. Esta, digamos, providência só foi tomada, e com insólito alarido, quase 12 anos depois, em 14 de fevereiro de 2000, com a Emenda Constitucional nº 26, que, contudo, não inscreveu o termo “habitação”, que é o consagrado tecnicamente, uma vez que adotaram “moradia”.

De qualquer modo, quanto ao seu texto original, observemos:

1. No Artigo 30, IV e VIII: os municípios conservaram inteiramente a prerrogativa de “criar, organizar e suprimir distritos...”, mas, apenas em parte, conservaram a capacidade de “promover[em], no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano”, bem como, em V, passaram a ter responsabilidade sobre o “transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

2. A “política habitacional” não é contemplada pelas políticas públicas relacionadas nos artigos (29, 30 e 31, do Capítulo IV – *Dos Municípios* -, do Título III – *Da Organização do Estado*) que oferecem suporte ao exercício da autonomia municipal, entretanto, no Inciso IX, do Artigo 23, consta que “é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...] promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”.

3. O Capítulo III – *Dos Estados Federados* - deste mesmo Título III, no Parágrafo 3º, do Artigo 25, atribui aos Estados competência para instituir, em municípios limítrofes, Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas [seja lá o que isso signifique] e Microrregiões.

4. Consideremos, também, que o Artigo 43, do Capítulo VII – *Da Administração Pública* -, possibilita que a União, “para efeitos administrativos”, articule “ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando o seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais”.

5. Por sua vez, o Capítulo I – *Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos* -, do Título II, acima referido, garante o “direito de propriedade”, complementan-

do-o, entretanto, com uma quimera: “a propriedade atenderá a sua função social”; ainda nesta temática, acrescenta: “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”. Ressalte-se que, na seara da economia – Título VII, Capítulo I -, estes dois apontamentos estão também presentes.

6. Para além da habitação e da propriedade, no Capítulo II deste mesmo Título VII, que dispõe sobre *Política Urbana*, encontramos, no Artigo 182,

pontos básicos a serem cumpridos pelo “poder público municipal” ao implementar a “política de desenvolvimento urbano”, que, por sua vez, deve ter “por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Para tanto, nos três primeiros Parágrafos: 1) obriga a que municípios com mais de 20 mil habitantes possuam um Plano Diretor, devidamente aprovado pela Câmara Municipal, que deverá se constituir no “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”; 2) esclarece que “a propriedade urbana cumpre sua função social” quando enquadrada na perspectiva de ordenação da cidade contida no Plano Diretor; e, 3) reforça a possibilidade de “desapropriações de imóveis urbanos”, mediante “prévia e justa indenização em dinheiro”. No quarto Parágrafo, então, “faculta ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento”, e enumera, caso necessário, três sucessivas penas: 1) “parcelamento ou edificação compulsórios”; 2) “imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo”, e, 3) desapropriação, com pagamento com títulos da dívida pública (AUGUSTO, 2013, p. 16).

7. Vale aduzir, ainda, que o Artigo seguinte, o 183, institui o *usucapião constitucional urbano*, com base em questões bem específicas: tempo de ocupação da área/imóvel e área máxima do imóvel.

Finalmente, devemos observar que os Artigos 5º, 23, 25, 29, 30, 31 e 43 não sofreram alterações até nossos dias, entretanto, os Artigos 182 e 183 foram modificados e regulamentados, como veremos a seguir:

1. A Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016 (governo Temer) instituiu “normas gerais para a ocupação e utilização de área pública urbana por equipamentos ur-

banos do tipo quiosque, *trailer*, feira e banca de venda de jornais e revistas”, de acordo com o *caput* do Artigo 182.

2. Em 10 de julho de 2001, no segundo governo de Fernando Henrique, a extensa Lei nº 10.257 passará a regulamentar os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo “diretrizes gerais da política urbana” e dando outras providências – lei que foi denominada neste mesmo diploma de “*Estatuto da Cidade*”, no qual apontamos, com relação ao nosso enfoque, que:

a. O Artigo 43, no Capítulo IV – *Da Gestão Democrática da Cidade* -, propõe, visando o propósito do artigo, que

deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II) debates, audiências e consultas públicas; III) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

b. A “gestão orçamentária participativa” no âmbito municipal, abordada no Artigo seguinte deste mesmo Capítulo, a partir do Artigo 4º do *Estatuto*, deverá incluir “a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal”.

c. No último Artigo deste Capítulo, o 45, encontramos uma determinação:

Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Com relação à cidade do Rio de Janeiro, faz-se necessário pontuarmos, no que diz respeito às questões abordadas à frente:

1. Em 30 de dezembro de 2004, o presidente Lula sancionou a Lei nº 11.079, que “institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública”, as posteriormente famosas PPP, sendo que, em dezembro de 2006, o Decreto nº 5.977 regulamentou esta lei.

2. Entretanto, no segundo governo de Dilma Rousseff, em abril de 2015, este Decreto foi revogado pelo de nº 8.428, que deu nova roupagem às PPP, e em seu Artigo 1º:

estabelece o Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de empreendimentos objeto de concessão ou permissão de serviços públicos, de parceria público-privada, de arrendamento de bens públicos ou concessão de direito real de uso.

Este instrumento só será alterado em 2019, pelo Decreto nº 10.104.

3. Observe-se que a, digamos, diversificada Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, pioneiramente dispunha, nas palavras esclarecedoras de Rolnik (2015, p. 354),

em âmbito federal, já em plena preparação do país para a Copa e as Olimpíadas, o governo instituiu um novo regime de contratações – o regime diferenciado de contratações [RDC] -, aplicado a obras relacionadas aos jogos, à infraestrutura aeroportuária e viária, ao PAC [Programa Acelerado de Crescimento], às ações de saúde e educação e à construção de presídios. Além de diminuir prazos e recursos e iniciar pelos menores preços (e não pela habilitação e proposta técnica), a lei introduz a chamada “contratação integrada”. Por essa modalidade, a obra pode ser contratada sem o projeto, que será elaborado pela empreiteira depois de vencida a licitação.²

2. O papel da financeirização das políticas habitacionais na produção de exclusão social e política no Rio de Janeiro

Apesar dos avanços no campo jurídico com a Constituição Cidadã de 1988, a década de 1980 foi marcada pela crise e estagnação econômica no país, e, conseqüentemente, por uma retração na atividade imobiliária e no financiamento habitacional. O setor foi impactado diretamente pela extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH), voltando a ser aquecido pelas políticas liberalizantes dos anos 1990. A Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (Abecip), criada em 1968, conseguiu ampliar sua influência dentro do comando decisório do BNH e participou da criação do Sistema Financeiro Imobiliário em 1997. O sistema introduziu uma série de medidas legais que procuraram vincular o mercado de títulos ao mercado imobiliário. Deste modo, ocorre ao longo dos anos 1990 a passagem de um modelo centrado na produção de habitações novas para um centrado no financiamento ao mutuário final (ROLNIK, 2015).

2 Sobre esta cabulosa possibilidade, confira Augusto (1993).

A partir do final desta década, ocorrem as grandes mudanças no setor de incorporação residencial, com fusões, aquisições e entrada de capital nas construtoras familiares, como a Cyrella, empresa familiar fundada em 1962, que associa-se à empresa argentina IRSA em 1996, e à Gafisa, empresa também familiar, comprada pela GP Investimentos em 1997. Essa financeirização das construtoras segue a tendência mundial nos anos 2000, o que impactou a capacidade de influência daquelas sobre as políticas urbanas e habitacionais dos países em que estão localizadas. No Brasil, diversos projetos propondo um modelo participativo e democrático de políticas habitacionais, como a criação de um Sistema Nacional de Habitação, foram impactados pela política de alianças com o “centrão” (conjunto de partidos políticos de centro-direita que buscam monopolizar cargos no Congresso e na Administração Pública), que inclusive ocasionou a ocupação do Ministério das Cidades pelo Partido Progressista (PP), após 2005. Esse “complexo imobiliário-financeiro” passou a orientar as políticas urbanas dos centros urbanos brasileiros, uma vez que os líderes dos poderes Executivo e Legislativo passaram a necessitar de grandes somas para financiarem suas campanhas (ROLNIK, 2015).

No Rio de Janeiro, o ponto de inflexão a favor de uma política urbana vinculada à financeirização da terra pode ser encontrado na eleição de César Maia em 1992. Maia rompeu uma sucessão de prefeituras *de esquerda* na cidade e trouxe à tona a concepção de cidade-mercadoria, em voga nas principais capitais do mundo durante os anos 1980 e 1990 (ARANTES; MARICATO; VAINER, 2000). Segundo Jordi Borja e Manuel Castells, as metrópoles precisaram se adaptar a uma era de crise econômica, sendo necessário produzir eventos catalizadores para atrair investimentos internacionais disputados no mercado global de cidades (BORJA; CASTELLS, 1997). O modelo de evento catalizador capaz de remodelar as cidades foi tomado nas Olimpíadas de 1992 em Barcelona, denominado de “Modelo de Barcelona” (BLANCO, 2009). César Maia procurou *vender* o Rio de Janeiro como cidade sede de megaeventos, primeiro, sediando a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco 92), depois tentando sediar as Olimpíadas de 2004, e, por fim, em seu segundo mandato, sediando os Jogos Pan-Americanos de 2007.

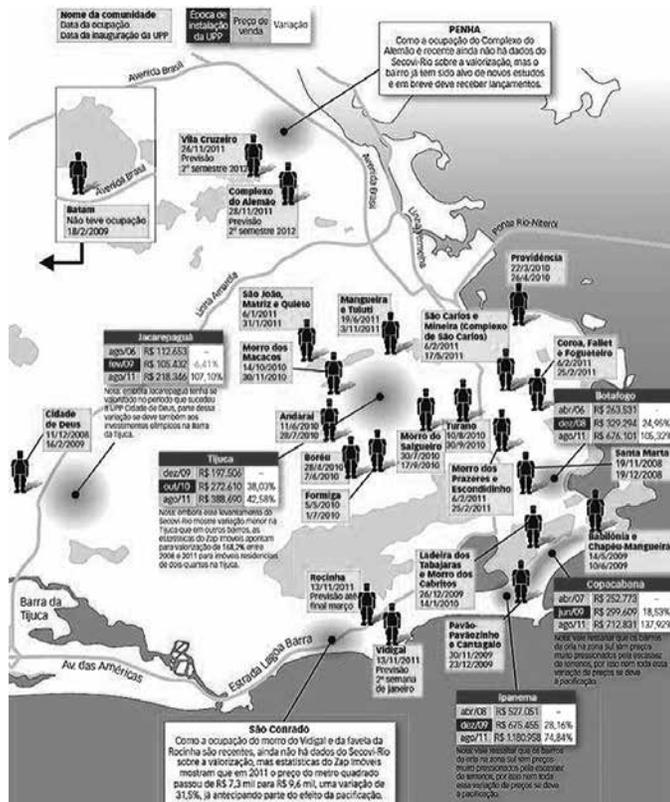
Para produzir uma dinâmica de cidade atrativa aos grandes investimentos, faz-se necessária a construção de um amplo consenso³ entre a maioria das forças políticas, capaz de selar um acordo, impedindo a atividade cidadã ativa e disruptiva (ARANTES; MARICATO; VAINER, 2000). No Rio de Janeiro, esse acordo foi construído a partir da eleição de Eduardo Paes em 2009. Paes foi o principal

3 Devemos lembrar o papel fundamental do prefeito de Barcelona, Pasqual Maragall, no estabelecimento do consenso sobre os Jogos Olímpicos para a construção do “Modelo de Barcelona” (MONTANER, 2012).

ator político capaz de unir em um consenso a favor dos megaeventos todos os principais partidos do espectro político municipal, mas também unindo as esferas municipal, estadual e federal em um pacto quase inédito na cidade. Com isso, temos uma “espetacularização” da política urbana, uma vez que as grandes obras objetivam a produção de uma cidade turística superatrativa, voltada para o consumidor externo (JACQUES, 2003). A cidade-espetáculo é exatamente o oposto da possibilidade do exercício de uma cidadania permanente e ativa.

A principal consequência da implementação de uma concepção de cidade enquanto mercadoria foi – assim como em Barcelona (NAYA; RECIÓ, 2010) - a elevação do custo de vida, principalmente, pelo aumento do preço dos aluguéis e dos imóveis. Desde os jogos Pan-Americanos em 2007, a cidade começou a passar por uma alta no preço dos imóveis, o que foi acelerado com os preparativos para a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. O ápice da valorização imobiliária se deu com a implantação do projeto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), a partir de 2008. A concepção de cidade enquanto mercadoria esteve vinculada intensamente a um projeto de securitização das áreas valorizadas na cidade. Nos locais em que não foram implementadas UPPs, como em boa parte da Zona Oeste, essa securitização se deu, em boa medida, por meio de grupos milicianos, que passaram a extorquir moradores e comerciantes através da cobrança de uma “taxa de segurança” (CANO; DUARTE, 2012). Situação que se consolidou cada vez mais ao longo dos anos seguintes.

Figura 1 - Valorização imobiliária e o “efeito UPP”



Fonte: Ximenes (2018, p. 158).

Deste modo, a concepção de cidade-mercadoria aprofundou os já presentes fatores estruturais de segregação socioespacial, remodelando a cidade segundo os padrões históricos locais de fechamento dos canais institucionais participativos para a população. A mercantilização da cidade, portanto, é oposta a uma utopia mínima de uma cidade feita para seus moradores. O principal elo que une a financeirização da moradia e o ideal de cidade-mercadoria é a especulação imobiliária, que força a remoção de moradores de favelas em áreas valorizadas para a construção de condomínios para os segmentos de média e alta renda, ao mesmo tempo que passou a produzir moradia barata a partir do Programa Minha Casa, Minha Vida nas fronteiras urbanas, notadamente na Zona Oeste, para abrigar os removidos e os segmentos de menor poder aquisitivo (AZEVEDO; FAULHABER, 2015, p. 67). Deste modo, a mercantilização da cidade vem

produzindo segregação socioespacial de forma forçada, pelas remoções e por meio da gentrificação, ao aumentar o custo de vida nas localidades centrais, e não só.

3. A luta contra remoções como garantia *de facto* do direito à “moradia”

Os preparativos para os megaeventos na cidade geraram o maior período de remoções recentes, obrigando à remoção de 22.059 famílias entre 2009 e 2015, dentre as quais, 16.309 receberam apartamentos do Minha Casa, Minha Vida, outras 5.750 receberam casas no Morar Carioca (programa de habitação social da prefeitura) ou foram indenizadas ou optaram pela compra assistida de outro apartamento, segundo a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro (2016). Ou seja, mais de 77 mil pessoas foram removidas no período de seis anos, segundo o Dossiê do Comitê Popular Copa e Olimpíadas (2015).⁴ De acordo com Magalhães (2019), Eduardo Paes operou uma reatualização da gramática de remoções ao argumentar que a política de remoções de favelas tinha se tornado um “tabu”. Após as enchentes de 2010 e a tragédia do Morro do Bumba em Niterói, a prefeitura passou a alegar que a realocação de pessoas em inúmeras favelas era necessária por conta do risco social e/ou ambiental. Foi apresentada uma lista com 119 favelas a serem removidas até o final daquele ano, entre as quais oito deveriam ser removidas imediatamente.

Assim que surgiram essas listas, as associações de moradores de favelas passaram a se organizar em movimentos sociais, como o Movimento Único Popular (MUP), constituído por moradores de favelas da Baixada de Jacarepaguá, e o Conselho Popular, assim como passaram a contar com o auxílio de “grupos de apoio”, como a Pastoral de Favelas, o Núcleo de Terras da Defensoria Pública e a Subprocuradoria de Direitos Humanos do Ministério Público. Entre essas oito comunidades a serem removidas, estava o Morro dos Prazeres. Seus moradores argumentavam, principalmente, que ali já era um bairro, por ter sido urbanizado durante o Programa Favela-Bairro, e era necessário fazer valer a Lei Orgânica do Município (LOM), que prevê remoções somente em casos comprovados por laudos técnicos de risco iminente (MAGALHÃES, 2019, p. 259). De fato, na grande maioria dos casos, as famílias tinham todo o suporte jurídico-legal (MENDES; COCCO, 2016). Ainda em relação aos “grupos de apoio”, vale a pena mencionar que a Arquidiocese da Igreja Católica encerrou as atividades das pastorais sociais, principalmente da Pastoral de Favelas, em 2010, e que o Núcleo de Terras da De-

4 Nacionalmente, só para os preparativos para a Copa do Mundo de 2014, 170 mil pessoas foram removidas ou estiveram sob ameaça de remoção no país. Cf. Comitê Popular Copa e Olimpíadas (2013).

fensoria Pública foi completamente desmobilizado em 2011.

Particularmente na Zona Norte da cidade, as remoções foram levadas a cabo para a construção de grandes estruturas esportivas e de mobilidade urbana. Entre as obras produzidas na região, cabe elencarmos o Estádio Olímpico João Havelange (o Engenhão), resultando na desapropriação de 146 imóveis fora da favela Belém-Belém; a construção do Teleférico no Complexo do Alemão, no âmbito das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com a remoção de 2.785 famílias (SANTOS, 2014, p. 88); e a construção do BRT TransCarioca e do Mergulhão Clara Nunes, determinando a remoção de mais de 200 famílias da região de Campinho e do Parque de Madureira, onde cerca de 300 famílias foram removidas de Vila das Torres (COMITÊ POPULAR COPA E OLIMPÍADAS, 2015, p. 22). Os processos de remoções deixam claro que os moradores não eram contrários à construção dessas estruturas, mas sim à forma como estavam sendo implementadas (MAGALHÃES, 2019).

O caso da construção do Parque de Madureira e do Mergulhão Clara Nunes é paradigmático para compreendermos como ocorrem as relações entre Estado e sociedade civil no Rio de Janeiro e, de forma geral, nas cidades brasileiras. A construção de uma área de lazer na região era uma demanda dos moradores e foi defendida, entre outros atores, pela Associação dos Comerciantes. A proposta de construção de uma área de lazer na região foi sedimentada no documento “Propostas de Ações e Intervenções Urbanas para Revitalização do Centro Comercial de Madureira” (XIMENES, 2018, p. 98-99). Deste modo, Eduardo Paes procurou, ao construir o terceiro maior parque da cidade, no coração do subúrbio carioca, aumentar seu capital político na área, atendendo a uma demanda histórica da população. Todavia, como nos demais momentos-chave da história da cidade, a política urbana foi implementada de forma autoritária, sem respeitar a sociabilidade, as interações e as representações produzidas entre si, com o bairro e com as pessoas que ali construíram suas vidas (AGIER, 2011).

Em dezembro de 2009, Eduardo Paes anunciou em um show no parque de Madureira um projeto de revitalização urbana, como parte do “Legado Olímpico” na região, denominado “Parque de Madureira”, e que os moradores de Vila das Torres seriam realocados no mesmo bairro e as desapropriações ocorreriam de maneira digna. Cabe ressaltar que a comunidade de Vila das Torres construiu seu espaço em Madureira com a produção de horta urbana situada embaixo das linhas de força por incentivo da própria Light, já que ali não poderiam ser edificadas casas (XIMENES, 2018). Os produtos da horta de Vila das Torres abasteciam os mercados de Madureira desde a década de 1960 (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2010). Assim, a comunidade era heterogênea, formada por proprietários de longa data (mais de 50 anos) e por “possuidores” (mais de 20

anos) (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2010, p. 4).

Nos dias 21 e 22 de dezembro de 2009, o secretário de habitação à época, Jorge Bittar, se reuniu com uma comissão dos moradores de Vila das Torres para apresentar a planta do conjunto habitacional a ser construído ao lado do parque para abrigar os moradores da comunidade local. Prepostos da prefeitura apareceram em janeiro, e já em fevereiro começaram a pichar as casas com as siglas da Secretaria Municipal de Habitação (SMH). Em maio, no entanto, as famílias foram chamadas para negociar individualmente, sendo apresentados valores baixíssimos, sem se considerar a localização, variando entre 2.600 e 17.000 reais. Alguns moradores aceitaram, sob pressão, o aluguel social, sem previsão de solução definitiva. Em junho, as casas começaram a ser demolidas e os escombros eram deixados propositalmente para forçar a negociação com os demais moradores, como ocorreu em diversos outros casos.⁵

As ações da prefeitura contrariaram todas as diretrizes contidas na Constituição Federal e nos artigos 429 e 430 da Lei Orgânica Municipal, que garantem, além das funções sociais da cidade e da propriedade, a urbanização de áreas faveladas e de baixa renda, sendo a remoção possível somente em casos de risco à vida dos moradores, devidamente evidenciado por um laudo técnico do órgão responsável, com a participação da comunidade interessada e, principalmente, o assentamento em localidades próximas dos locais de moradia ou trabalho. Em julho, defensores públicos conseguiram parar os funcionários da prefeitura, que pagavam valores irrisórios para pessoas das proximidades participarem da ação de demolição. As demolições foram intentadas sem aviso prévio e laudo específico que comprovasse sua necessidade, assim como sem uma avaliação do impacto para os moradores.

A valorização da região, seguindo a tendência de outros bairros no subúrbio, e a conseqüente remoção da comunidade desnudam o verdadeiro motivo da reforma estabelecida no bairro: a especulação imobiliária. Os moradores passaram a se organizar em torno da associação de moradores de Vila das Torres que, juntamente com movimentos sociais, como a Pastoral de Favelas, passou a lutar por condições mais dignas de indenização perante a rede de sociabilidades que construíram no bairro. Em um segundo momento, a prefeitura ofereceu apartamentos no conjunto habitacional Ypê Amarelo, em Realengo (GLÓRIA, 2019). Mesmo sendo distante, em um bairro com uma infraestrutura ainda deficiente, e longe dos locais de trabalho, muitos moradores se viram obrigados a aceitar a proposta.

No caso das comunidades removidas para a construção do BRT TransCarioca, a

5 Como em Vila Autódromo e na favela Metrô-Mangueira. Cf. Comitê Popular Copa e Olimpíadas (2015).

truculência ainda foi maior. A prefeitura já havia sinalizado a remoção de centenas de casas na região, o que motivou os moradores a procurarem apoio de coletivos da cidade, entre outros, o jornal *A Nova Democracia*. Após terem suas casas também marcadas com o símbolo da SMH, muitos moradores do Largo do Campinho foram surpreendidos com a remoção forçada de um dos moradores da comunidade, após a chegada de um caminhão da Comlurb para levar seus pertences (GRANJA, 2019). O fato gerou revolta da população e a organização contra as remoções. O protesto tomou as ruas da comunidade e a prefeitura teve que recuar. Os moradores passaram a contar com indenizações mais próximas dos valores reais de suas casas e uma dignidade mínima foi respeitada no processo dali em diante.

É fundamental notar a Transcarioca como indutora do mercado imobiliário, o que fica patente no Plano de Reestruturação Urbana do Corredor T5/Transcarioca, de 2010, que previa a necessidade de desapropriar 1.627 lotes. Foram priorizadas áreas reaproveitáveis para construção. O Plano Diretor estabeleceu um parâmetro urbanístico exclusivo para áreas sob influência desse corredor, ampliando o Coeficiente de Aproveitamento Máximo nessas áreas. Por fim, houve uma exclusão das camadas mais pobres, uma vez que foi estipulada uma faixa de 15 metros de desapropriação ao longo das vias, em área de favela, para recomposição da malha urbana formal (AZEVEDO; FAULHABER, 2015).

As resistências do Largo do Campinho e da Vila das Torres possuíram características que, pensamos, nos permitem compreender a dinâmica das lutas populares na cidade. Primeiro, por ser uma comunidade mais pauperizada, o Largo do Campinho foi tratado com maior brutalidade pela prefeitura e teve que contar com o apoio de coletivos autônomos da cidade, enquanto Vila das Torres conseguiu lutar por melhores condições por meio de sua associação de moradores. Até mesmo por essas diferenças, Vila das Torres conseguiu se conectar a movimentos sociais que tinham melhor trânsito na arena institucional, como a Pastoral de Favelas, enquanto o Largo do Campinho precisou partir para uma resistência autônoma, desde seu território.

Deste modo, os dois casos de resistência contra as remoções forçadas nos mostram como a política urbana é empreendida em casos de reformas estruturais na cidade. Por um lado, a prefeitura se organiza junto aos principais atores políticos, capazes de apoiar seus candidatos nas eleições para o Executivo e o Legislativo, e, simultaneamente, fecha os canais institucionais participativos. Ou seja, todos os pontos em que trata de participação política no Plano Estratégico se tornam letra morta. Por outro lado, a população – e, principalmente, os moradores de comunidades e favelas – vê-se sem possibilidades para recorrer a instituições administrativas, se não na esfera do direito. Nesses termos, a política, ou seja, a capacidade de mobilização e associação coletiva, se faz ainda mais vital para se

defender qualquer tipo de manutenção de uma vida digna na cidade.

Conclusão

A política de remoções teve fim com a realização dos megaeventos e a saída de Eduardo Paes da prefeitura. O prefeito eleito em 2016, Marcelo Crivella, ainda tentou remover os moradores de Rio das Pedras, na Zona Oeste, mas seus planos foram frustrados tanto por uma opinião pública já contrária às remoções e por um novo ator político no jogo de cartas da cidade (SANTOS, 1988), as milícias. Os interesses do novo prefeito e das milícias ainda seriam conectados pela Lei 13.465 de 2017, a chamada “Lei dos Puxadinhos”, que flexibiliza as regras urbanísticas da cidade e permite a legalização de construções mediante pagamento à prefeitura. Com a eleição para um terceiro mandato de Eduardo Paes (assim como seu padrinho político, César Maia) em 2020, novos limites deverão ser reestabelecidos para organização de um consenso político, tanto pela ausência de um megaevento catalizador, quanto pela diferente correlação de forças na cidade.

Entre as continuidades, podemos elencar o drama atual de uma cidade marcada pela securitização, e agora, não só pelas UPPs, mas, principalmente, por grupos milicianos. Fatalmente, essa forma de controle paramilitar se demonstrou rentável tanto para políticos atuantes nessas regiões, quanto para empresas que ali investem. As mobilizações contra as remoções se inserem em um “ciclo de protestos” iniciado com as lutas pela permanência em comunidades, como Vila Autódromo e Arroio Pavuna, em 2007, passando pelas ocupações urbanas e o Ocupa Rio em 2011, alcançando seu ápice com as Jornadas de Junho de 2013, e seu fim com a brutal repressão a esses movimentos em 2014. A potência de junho de 2013 esteve exatamente em parar esse mecanismo de moer carne humana que ora opera sob o neoliberalismo, para enxugar os custos e aumentar o lucro, ora sob o neodesenvolvimentismo, produzindo em larga escala e lucrando o máximo possível. As ruas, por um momento, interromperam e colocaram em xeque essa engrenagem e, por isso, foram – e ainda são - atacadas por todo o espectro político (COCCO, 2019).

É possível dizer que o ideal de cidade-mercadoria produziu habitação, lazer e mobilidade, todavia, de forma heterônoma, enquanto nos âmbitos da saúde e educação, ambas foram produzidas para os setores privados. A concepção de cidade-mercadoria, longe de deixar um verdadeiro legado social, ampliou a distopia em que o carioca lida cotidianamente ao aprofundar a segregação socioespacial, ampliando a “espoliação urbana” ao reforçar o modelo de centro-periferia, tanto pelas remoções quanto pelo aumento do custo de vida. O “legado olímpico” também se mostrou excludente nos cortes de linhas de ônibus e na *necropolítica*, decorrente da securitização da cidade. Desta forma, é possível afir-

marmos que temos hoje uma configuração política ainda mais violenta e heterônoma do que aquela de 2008. A luta contra as remoções forçadas evidenciou que tanto o direito à cidade quanto o direito à habitação só seriam respeitados com a mobilização política dos próprios moradores, e assim inspirou a organização das populações urbanas em seu poder constituinte, enquanto potência criativa e inovadora.

Referências bibliográficas

- AGIER, Michel. *Antropologia da cidade: lugares, situações, movimentos*. São Paulo: Terceiro Nome, 2011.
- ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- AUGUSTO, Claudio de Farias. O desperdício planejado. In: EIGENHEER, Emílio Maciel (org.). *Raízes do desperdício*. Rio de Janeiro: ISER, 1993, p. 65-71.
- _____. *Federalismo republicano e políticas sociais: o caso da habitação social no Brasil pós-64*. 1996. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996.
- _____. *A carta de 88 e a habitação como direito social*. Niterói, 2013. Mimeografado.
- AZEVEDO, Lena; FAULHABER, Lucas. *SMH 2016: remoções no Rio de Janeiro olímpico*. Fotógrafo: Luiz Baltar. Rio de Janeiro: Mórula, 2015.
- BLANCO, Ismael. Does a ‘Barcelona model’ really exist?: periods, territories and actors in the process of urban transformation. *Local Government Studies*, v. 35, n. 3, p. 355-369, 2009.
- BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. Cities as political actors. In: BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local and global: the management of cities in the information age*. London: Earthscan, 1997.
- CANO, Ignacio; DUARTE, Thais. (coords.). *No sapatinho: a evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011)*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2012.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a república que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- COCCO, Giuseppe. O Brasil, entre democracia radical e giro autoritário. Tradução de Murilo Duarte Costa Corrêa e colaboração de Marina Michelis. *Lugar Comum*, n. 56, dez. 2019.
- COMITÊ POPULAR COPA E OLIMPÍADAS. *Dossiê do Comitê Popular Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro: megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, maio 2013.
- _____. *Olimpíada 2016, os jogos da exclusão: megaeventos e violações dos direitos humanos no Rio de Janeiro*. Dossiê do Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, nov. 2015.

- DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Ação civil pública com requerimento de antecipação de tutela*. 11 jul. 2010.
- DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional*. 2. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1966.
- GLÓRIA, Érika. *Entrevista concedida a William Bueno Rebouças* (2h6min46s). 02 dez. 2019.
- GRANJA, Patrick. *Entrevista concedida a William Bueno Rebouças* (21min51s). 13 set. 2019.
- JACQUES, Paola Berenstein. Patrimônio cultural urbano: espetáculo contemporâneo? *Revista de Urbanismo e Arquitetura*, v. 6, n. 1, p. 32-39, 2003.
- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MAGALHÃES, Alexandre. *Remoções de favelas no Rio de Janeiro: entre formas de controle e resistências*. Curitiba: Appris, 2019.
- MENDES, Alexandre F.; COCCO, Giuseppe (orgs.). *A resistência à remoção de favelas no Rio de Janeiro: instituições do comum e resistências urbanas: a história do Núcleo de Terras e Habitação e a luta contra a remoção de favelas no Rio de Janeiro (2007 - 2011)*. Rio de Janeiro: Revan, 2016.
- MONTANER, Josep Maria. The Barcelona model reviewed: from the beginning to now. *Transfer Journal of Contemporary Culture*, n. 7, p. 48-53, 2012.
- NAYA, Andrés; RECIO, Albert. El moviment veïnal de Barcelona davant els jocs olímpics. *Biblio 3W Revista Bibliogràfica de Geografia y Ciencias Sociales*, v. 15, n. 895, 5 nov. 2010.
- NOVAIS, Pedro. *Uma estratégia chamada 'planejamento estratégico': deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano*. 2003. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Explicando a política de habitação da Prefeitura do Rio. *Medium*, 06 set. 2016. Disponível em: <https://medium.com/explicando-a-pol%C3%ADtica-de-habita%C3%A7%C3%A3o-da-prefeitura>. Acesso em: 10 nov. 2020.
- REBOUÇAS, William Bueno. *Florescimento autônomo em territórios periféricos do Rio de Janeiro: pelos caminhos da Comunidade Popular Chico Mendes*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.
- _____. Social inequality and housing policies: the impacts of the 2016 olympic games. *Transcience Journal*, v. 9, n. 1, 2018.
- _____. *As lutas por moradia e a política urbana na zona norte do Rio de Janeiro olímpico: Vila das Torres, Largo do Campinho e a reconfiguração do bairro de Madureira*. 2020. Monografia (Especialização em Sociologia Urbana) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos. *A cidade como um jogo de cartas*. Niterói: Eduff; São Paulo: Projeto, 1988.
- SANTOS, Lídia Borgo Duarte. *Impactos da implantação do teleférico como sistema de*

transporte nas favelas: o caso do Complexo do Alemão. 2014. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

VILHENA, Canagé *et al.* *Parecer técnico Vila das Torres – Madureira*. Rio de Janeiro, 4 ago. 2010.

XIMENES, Luciana Alencar. *A terra que surgiu: os conflitos na transformação dos vazios urbanos: o caso do Parque Madureira*. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

Mulheres e política no Brasil contemporâneo

Roberta Rodrigues Marques da Silva

Andrea Oliveira Ribeiro

Thaís Ferreira Rodrigues

Bárbara Luisa Pereira da Silva Gil

Introdução

Um dos fenômenos mais importantes da política brasileira das últimas décadas foi a ampliação da participação política das mulheres. Ainda que a ciência política hegemônica tenha demonstrado pouca permeabilidade às teorias feministas, estudos que incorporam o recorte de gênero vêm ganhando cada vez mais espaço e colaborando para o melhor entendimento de como as diferenças entre homens e mulheres se refletem em padrões estruturantes das desigualdades de renda, de acesso a serviços públicos e a cargos representativos.

No debate em torno da teoria política, Biroli (2013) problematiza a questão do consentimento e da livre-escolha, centrais no liberalismo político, ao considerar as desigualdades de poder impostas pelas relações de gênero, que determinam padrões de opressão sobre as mulheres. A autora segue também a crítica das teorias feministas à dualidade liberal entre espaço público e privado que, ao ignorar as assimetrias nas relações de gênero, contribuiu para reforçar estereótipos e naturalizar os efeitos da divisão sexual sobre as mulheres. A associação das atividades domésticas e de cuidados a uma suposta essência feminina e a despolitização da esfera privada são então denunciadas por invisibilizar as mulheres como atrizes políticas. Em outra publicação, a autora afirma que “teorias políticas são teorias de gênero mesmo quando não o tematizam”, trazendo, assim, o gênero para o centro do campo de reflexão política (BIROLI, 2017, p. 203). Estudos empíricos sobre gênero também têm ganhado espaço, incluindo tanto a dimensão da *politics* - estudos sobre sufrágio e atuação de mulheres no Legislativo (ARAÚJO, 2009; LIMONGI; OLIVEIRA; SCHMITT, 2019; PINTO; SILVEIRA, 2018) - como a discussão sobre *policy* (FARAH, 2004; COSTA, 2012; MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018), que enfatiza o acesso tanto aos direitos igualitários como específicos ao gênero. A agenda de pesquisa destaca ainda o papel das mulheres como sujeitos na produção

de políticas voltadas para a promoção do bem-estar de mulheres.

Este debate também está presente no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na UFF, com uma importante produção discente sobre gênero. Há duas teses defendidas recentemente sobre gênero e políticas públicas (THOMÉ, 2019; RODRIGUES, 2020). Também há dissertações sobre questões sociopolíticas - tráfico de mulheres (VALLIM, 2010), família e trabalho (ALCÂNTARA, 2014), empregadas domésticas (CARNEIRO, 2015) - e representação feminina (SOUZA, 2018; TORRES, 2019; GIL, 2020).

Este capítulo pretende contribuir para o campo de estudos sobre gênero, em consolidação na Ciência Política no Brasil¹ e no PPGCP/UFF. Nosso objetivo é fazer um balanço dos avanços e retrocessos da participação das mulheres na política, no Brasil, desde a promulgação da Constituição de 1988, marco institucional e simbólico da ampliação dos direitos sociais e do debate público sobre cidadania no país. Argumentamos que a redemocratização abriu espaço para a maior permeabilidade do Estado brasileiro às demandas da sociedade civil, em especial para as reivindicações dos movimentos feministas, com maior adensamento nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Por outro lado, a visível deterioração das instituições liberais democráticas em curso demonstra que a disputa por direitos em contexto democrático é uma constante, não há ganhos certos nem consensos eternos. A ação política organizada de grupos conservadores heterogêneos (religiosos, elites econômicas e militares), aliados de ocasião na defesa de uma agenda moralista, antidireitos e avessa ao diálogo, desafia o sentido mesmo de democracia. Alguns autores se referem a esse fenômeno como desdemocratização (TILLY, 2013; BROWN, 2019), ao qual recorremos para enfatizar o bloqueio do espaço político para promoção de diálogo e produção de consenso em torno de políticas públicas inclusivas, a ofensiva contra o Estado a fim de eliminar suas capacidades e a difusão de práticas violentas e discriminatórias contra oponentes políticos.

Optamos por focar em duas questões-chave na relação entre mulheres e o Estado brasileiro: (1) a lei de cotas e a representação feminina no Parlamento e (2) as políticas de saúde para a mulher. Sem pretendermos esgotar o debate, buscamos analisar tanto a dimensão propriamente da participação das mulheres na política, por meio da representação, como a perspectiva da política pública, avaliando a trajetória da política de saúde para mulheres desde a redemocratização. Vale destacar que política de saúde é um tema caro às pautas feministas, pois

1 É importante destacar que a Associação Brasileira de Ciência Política conta, atualmente, com a área temática "Gênero, Participação e Políticas Públicas", coordenada pelas professoras Marlise Matos (UFMG) e Céli Pinto (UFRGS).

diz respeito, em última instância, à autonomia das mulheres sobre os seus corpos. Como método, recorreremos à pesquisa bibliográfica e documental, a fim de reconstruir a trajetória recente da participação das mulheres na política, no Brasil.

No que segue, o capítulo está organizado da seguinte forma: na primeira seção, faremos uma breve narrativa sobre a relação entre mulheres e o Estado brasileiro desde a redemocratização, destacando os principais marcos de avanço e retrocesso na agenda pró-direitos das mulheres. Na segunda seção, abordaremos a lei de cotas de gênero nas eleições e os problemas enfrentados para a efetividade da participação das mulheres – e da pauta feminista – no Parlamento. Na sequência, analisaremos as políticas de saúde para a mulher. Na Conclusão, faremos um balanço do contexto atual, além de breve apontamento para uma agenda de pesquisa.

1. Mulheres e política no Brasil entre a redemocratização e a desdemocratização

O direito ao voto feminino foi conquistado com a instituição do Código Eleitoral no governo Getúlio Vargas, em 1932, sendo reconhecido no Brasil antes de países como França (1944) e Suíça (apenas em 1971). O sufrágio, porém, era restrito às mulheres casadas, desde que recebessem autorização dos maridos, e às viúvas que tivessem renda própria (TSE, 2020). Embora o direito ao voto (ainda que limitado) tenha se estabelecido de longa data, é no contexto da redemocratização, em meados dos anos 1980, que a reivindicação pelos direitos das mulheres – políticos, econômicos e sociais – passou a ocupar um lugar mais destacado no cenário político brasileiro. Antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, a questão de gênero passou a ser abarcada pela agenda dos direitos sociais, por meio da criação do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher, em 1983.² No plano dos direitos políticos, a institucionalização dos espaços participativos teve como marco fundante o Art. 5º da Constituição Federal (CF), que reconhecia a igualdade de direitos entre homens e mulheres, fruto da pressão social dos movimentos de mulheres organizadas e do chamado Lobby do Batom, atuante na Assembleia Constituinte.

Mesmo antes da abertura política, a mobilização das mulheres no cenário político do Brasil já era expressiva. Segundo Pitanguy (2011), a década de 1970 foi importante para a conformação de uma agenda política para as mulheres brasileiras, beneficiadas pelo contexto internacional. A declaração de 1975 como Ano

² O programa também antecede a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Constituição Federal de 1988.

Internacional da Mulher, pela Organização das Nações Unidas, contribuiu para que, mesmo sob uma ditadura militar e condições adversas para promoção da organização coletiva e reuniões abertas, um grupo de mulheres no Rio de Janeiro organizasse uma semana de debates sobre temas de interesse das mulheres na Associação Brasileira de Imprensa (ABI). A partir desses encontros, desenharam-se duas principais estratégias: a denúncia de casos de violência contra a mulher e o *advocacy* em torno da ampliação dos direitos da mulher em espaços constituídos, tais como universidades, sindicatos e associações profissionais. Em 1976, a diretoria da divisão de gênero da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) salientou a “extraordinária vocação política do movimento das mulheres brasileiro” (PITANGUY, 2011, p. 19), após a apresentação de proposta de mudança do Código Civil ao Congresso Nacional por parte de advogadas feministas.

Em 1986, de forma inédita, 26 mulheres foram eleitas para a Câmara dos Deputados. Apesar de representarem apenas 5,6% do total de membros do Parlamento, a articulação suprapartidária das mulheres foi um marco, haja vista que apenas uma mulher – deputada Carlota Pereira – havia até então participado de uma Assembleia Constituinte no Brasil, em 1934 (MONTEIRO, 2018). O Lobby do Batom dava prosseguimento às reivindicações do movimento feminista e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), fundado em 1984, que havia liderado a campanha “Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher”. A bancada feminina obteve a aprovação de cerca de 80% das propostas apresentadas (FARAH, 2004; MATOS; PARADIS, 2014; PITANGUY, 2011), embora uma questão central para o movimento feminista, o direito ao aborto, tenha sido barrado pelos setores conservadores.

Nos anos subsequentes, a relação entre os movimentos de mulheres e o Estado se adensou. A pauta de gênero se ampliou, passando a abarcar temas como violência, saúde, direitos de meninas e adolescentes, educação, trabalho, infraestrutura urbana e habitação e a questão agrária. A diversificação de temas e demandas foi acompanhada pela institucionalização acadêmica dos estudos de gênero, o que contribuiu para visibilizar a condição das mulheres brasileiras. Com o aporte da crítica psicanalítica e antropológica desafiando as explicações biológicas e essencialistas que naturalizavam a desigualdade entre homens e mulheres, foi possível avançar a reflexão crítica sobre outras categorias geradoras de desigualdade, como raça. Também entrou em voga a noção de transversalidade, isto é, que a questão de gênero deve perpassar toda a agenda de políticas públicas. Tornou-se premente, ainda, a ampliação da participação das mulheres nos espaços de poder (FARAH, 2004). Em 1995, foi aprovada a Lei nº 9.100/1995, a lei de cotas, de autoria da deputada Marta Suplicy (então no PT-SP), que reservava 20% das

vagas para as mulheres nas listas de partidos ou coligações nos pleitos eleitorais, percentual que foi ampliado para 30% em 1997 (MATOS; PARADIS, 2014).

No entanto, a relação com o Estado foi permeada por conflitos e resistência dos movimentos em ocupar espaços de poder instituídos, privilegiando a atuação em redes articuladas. Nesse sentido, é exemplar a articulação entre movimentos e Ministério das Relações Exteriores para viabilizar a representação brasileira na IV Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim, promovida pela ONU Mulheres em 1995. Diante da interdição do CNDM, então ocupado por lideranças conservadoras (MATOS; PARADIS, 2014), constrói-se uma alternativa de ação política. A Plataforma de Ação construída na Conferência de Pequim tornou-se referência para a ação coordenada transfronteiriça e como denúncia da maior incidência da pobreza sobre as mulheres. Não se pode ignorar que a década de 1990 foi marcada pelo avanço das reformas neoliberais no Brasil, que opunham a agenda de ampliação de direitos à perspectiva da eficiência e da austeridade, privilegiando o modelo de focalização de políticas públicas como solução do problema da desigualdade estrutural. Nesse contexto, ganhou destaque na agenda internacional a questão da feminização da pobreza. A estruturação de programas de erradicação da pobreza, a partir do modelo minimalista do Banco Mundial, levantou o problema da qualidade e do sentido das políticas de focalização, que mais tarde se popularizariam na América Latina. Para as feministas, a luta contra a miséria está atrelada à ampliação do acesso aos direitos de cidadania, e não à eficiência do gasto público (FARAH, 2004).

A partir de 2003, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, uma série de pautas levantadas pelos movimentos sociais organizados passaram a ser internalizadas pelo Estado, na criação de órgãos e na promoção de políticas públicas específicas. Esse é o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), vinculada à presidência da República, para assessorar a formulação de políticas públicas destinadas ao combate da desigualdade de gênero e da violência contra a mulher. A pasta foi ocupada inicialmente pela senadora Emília Fernandes (2003-2004) e posteriormente por Nilcéa Freire (2004-2011). Nenhuma das duas possuía, porém, vínculos com o movimento feminista (MATOS; PARADIS, 2014). Os esforços da burocracia liderada por Nilcéa Freire levaram à promulgação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006), marco na proteção dos direitos das mulheres. No governo Dilma Rousseff, a pasta passou para o comando de Iriny Lopes (2011-2012) e finalmente para Eleonora Menicucci (2012-2015). A nomeação de Menicucci, feminista histórica, teve peso simbólico ao sinalizar o apoio do governo às reivindicações das mulheres. Em sua gestão, foi aprovada a Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015), definindo como crime hediondo os homicídios motivados pela condição de a vítima ser mulher e estabelecendo pe-

nas mais altas.

Durante os governos do PT, também foram promovidos a Política Nacional para as Mulheres, os Planos Nacionais de Políticas para Mulheres e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas para Mulheres, novas iniciativas que se articulavam às ações anteriores do CNDM. A transversalidade ganhou destaque na agenda, embora tenha sido recebida com resistência em diversos ministérios chefiados por homens (MARCONDES; DINIZ; FARAH, 2018).

Apesar dos avanços apontados, é necessário registrar que muitas das demandas dos movimentos feministas acabaram obstaculizadas pelos setores conservadores, na defesa da pauta dos costumes. A ampla base de apoio parlamentar aos governos do PT – necessária para a engenharia do presidencialismo de coalizão (NOBRE, 2013) – albergava também partidos de orientação conservadora. O direito ao aborto seguro não encontrou sequer espaço para discussão parlamentar durante os 13 anos de governo do PT. Durante as eleições de 2014, Dilma, a primeira mulher eleita presidenta na história do país, sofreu pressão de grupos religiosos, como o Pró-Vida e o Pró-Família, após sanção sem vetos da lei que garante atendimento integral na rede pública a mulheres vítimas de violência sexual e viu sua base de apoio erodir durante o seu segundo mandato, em um movimento de articulação das forças golpistas conservadoras e misóginas, que levou à sua derrubada em 2016.

O avanço da influência dos setores conservadores – especialmente religiosos – já se fazia sentir desde o seu primeiro mandato. Um caso emblemático foi a eleição do deputado Marcos Feliciano, pastor evangélico, para a presidência da Comissão de Direitos Humanos da Câmara, em 2013. Dois anos mais tarde, a SPM perdeu o status de ministério, sendo incorporada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH). Mesmo assim, Menicucci, defensora da descriminalização do aborto, permaneceu à frente da secretaria, tornando-se um dos alvos da reação conservadora contra o governo Dilma, que propagava a ideia de que o governo estaria promovendo a chamada “ideologia de gênero”.

Com a extinção do MMIRDH, em maio de 2016, no governo interino de Michel Temer, as funções da SPM foram incorporadas pelo recém-criado Ministério da Justiça e Cidadania. Agora chamada Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, a pasta foi confiada à deputada federal evangélica Fátima Pelaes (MDB-AM). Em 2017, a SNPM foi absorvida pelo Ministério dos Direitos Humanos, criado no mesmo ano.

Segundo Biroli (2019), a regressão democrática e o ataque à agenda de igualdade de gênero caminham lado a lado. Tal fenômeno, que tem expressão global, chegou ao ponto culminante no Brasil com a eleição de Jair Bolsonaro (então no

PSL) para a presidência da República. Conhecido como um deputado de atuação medíocre, misógeno e defensor do regime militar, Bolsonaro foi eleito no bojo do ataque ao petismo e à “ideologia de gênero”. Durante a campanha presidencial, os movimentos feministas articularam a campanha “ele não”, indicando a resistência contra a agenda de perda de direitos. Assim que empossado, Bolsonaro formou um ministério composto quase que na sua totalidade por homens, à exceção de Tereza Cristina, ministra da Agricultura, e Damares Alves, pastora evangélica que lidera o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Além das pastas responsáveis pelas políticas para mulheres, igualdade racial e direitos humanos, o MMFDH incorporou também a de direitos indígenas, antes vinculada ao Ministério da Justiça. A nomeação de Eronildes Carvalho, deputada federal (Republicanos-BA), associada à Igreja Universal do Reino de Deus, como secretária nacional de políticas para as mulheres, consolida o projeto conservador em marcha. O fenômeno reacionário se ancora em alianças de atores heterogêneos, caracterizando-se pela juridificação e moralização dos conflitos políticos e pela lógica da responsabilização das famílias diante de processos de privatização e mercantilização de serviços públicos (BIROLI; MACHADO; VAGGIONE, 2020). Contrapondo-se às lutas pelos direitos das mulheres, o atual formato institucional inviabiliza o diálogo plural e a participação dos movimentos feministas. A interdição de mecanismos institucionais de expressão das demandas das mulheres impõe desafios adicionais aos movimentos feministas estruturados para a organização, mobilização e financiamento. A pandemia da Covid-19 tensionou ainda mais o cenário. O número de feminicídios aumentou em todo o mundo, e as triplas jornadas foram socializadas entre mulheres de classe média e alta e as da baixa. Chamamos a atenção para que os projetos políticos antidireitos e antipopulares em funcionamento devem ser entendidos como uma reação às conquistas políticas importantes das mulheres brasileiras que se converteram em lei e ainda devem ser disputados: o da representação política, historicamente ignorado pelas feministas de esquerda, e o da atenção à saúde e bem-estar da mulher incorporado ao sistema universal de saúde.

2. A representação de mulheres

Apesar da acentuada sub-representação de mulheres no parlamento brasileiro, tratar de sua participação política não significa lidar com uma ausência (BIROLI, 2018; SACCHET, 2009). Como demonstra a capilaridade e multiplicidade de movimentos sociais organizados históricos e nascentes, que buscam construir e pautar o debate público, as mulheres têm participado da política, sobretudo no interior de organizações populares. Este fato alerta para a importância de com-

preender sua sub-representação na política institucional, não a partir de uma escolha, mas sim de uma perspectiva que leve em conta as diferentes posições que ocupam homens e mulheres na estrutura social, revelada a partir de mecanismos historicamente prejudiciais para o acesso das mulheres aos espaços de poder, como a divisão sexual do trabalho e a carência de recursos materiais e simbólicos, primordiais para a concorrência e triunfo nas eleições, que dela decorrem (BIROLI, 2018). Estes mecanismos de exclusão tornam-se mais evidentes ao identificarmos que a política também é um espaço feminino, já que suas reivindicações públicas por direitos e voz datam de períodos anteriores ao século XX e perpassam o próprio direito ao voto.

No Brasil, o período de redemocratização carrega consigo profundas transformações (PITANGUY, 2011). Durante a década de 1980, houve o aumento da participação e da efetividade de ação das mulheres, com destaque para dois fatores distintos, ambos de aproximação entre mulheres e instituições. Primeiro, com o fim da ditadura militar e os esforços pela criação de uma Carta Magna democrática e cidadã, os movimentos de mulheres, principalmente o movimento feminista, passam a considerar a interação e atuação conjuntas ao Estado (BIROLI, 2018). Este não é um aspecto isolado do Brasil. Na realidade, os movimentos sociais na América Latina atravessam o período de redemocratização com um intenso acercamento ao Estado, o que inaugura a chamada “luta por dentro do Estado” (TATAGIBA, 2009). Em segundo lugar, o período de resgate da democracia pós-ditadura proporcionou um aumento substancial do número de mulheres eleitas, principalmente a partir das eleições para a Constituinte. A estratégia apontada, segundo Pitanguy (2011), era a de montagem de uma bancada feminina que ultrapassasse diferenças ideológico-partidárias.

Os dois aspectos, em conjunto, nos ajudam a compreender a ação política das mulheres que propiciou sua aproximação ao Estado a partir da incorporação de suas pautas e seu acesso a cargos públicos nos anos subsequentes. Criado em 1985, o CNDM aglutinou forças e consolidou políticas para as mulheres no país. O órgão foi importante na construção de campanhas públicas de conscientização da sociedade, bem como, institucionalmente, foi propulsor da criação de uma agenda de gênero que estivesse presente nas discussões da Constituinte. Graças a sua articulação com conselhos estaduais e municipais, organizações da sociedade civil e movimentos de mulheres, teve um importante papel no fortalecimento de uma bancada feminina durante os ritos de discussão e construção da nova Constituição, que ficou conhecida como Lobby do Batom (PITANGUY, 2011).

Apesar de ter sido marcada pelas reformas neoliberais e pela supressão de uma agenda de progresso de direitos, a década de 1990 é também notada pela incorporação de legislações importantes para o estímulo de maior participação polí-

tica das mulheres, principalmente em cargos de representação. A partir de uma agenda internacional pautada pela Plataforma de Pequim, houve fomento para que os países aplicassem medidas que aumentassem a representação feminina na política, dentre elas, a legislação de cotas nas eleições, adotada principalmente na América Latina. As cotas eleitorais se configuram como uma ferramenta cuja finalidade é o aumento do número de mulheres na política diante da realidade de que, apesar de serem a maioria das cidadãs em grande parte dos países, sua presença é aquém nos espaços de tomada de decisão. No Brasil, a então deputada federal Marta Suplicy, à época do PT, propôs a Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995, que previa a instituição de cota de 20% para mulheres sobre as vagas de cada partido nas listas de candidatura das eleições municipais do mês de outubro do ano seguinte. Em 1997, a partir dos debates em torno de uma Lei de Eleições consistente, foi instituída a Lei 9.504, que expandiu e tornou mais robusta a norma que previa a reserva de candidaturas para mulheres, deixando de abranger somente as eleições locais e estendendo sua incidência para as eleições nacionais, além de ser aumentada para 25% no pleito seguinte e estabelecer-se em 30% nos subsequentes. É relevante destacar que até este momento a legislação previa apenas a *reserva* de vagas sobre a quantidade total de candidaturas. É somente em 2009 que a legislação é modificada e institui a necessidade de *preenchimento* de no máximo 70% e no mínimo 30% das vagas por cada gênero.

Atualmente, a participação política das mulheres como parlamentares no mundo é de 25,5% (IPU, 2021). A América do Sul sustenta consonância com a média mundial, atingindo a marca de 26,3% de mulheres ocupando cadeiras no Legislativo nacional; no Caribe esse número chega a 39,5% e na América Central, 28,4%, segundo dados do *Inter-parliamentary Union* (2021). Verificando os dados do país, é possível constatar a disparidade do Brasil em relação à média regional: atualmente, 15,2% das cadeiras da Câmara dos Deputados e 12,4% do Senado são ocupadas por mulheres, posicionando o país na 142ª colocação no *ranking* mundial de ocupação de mulheres no parlamento. A situação se torna ainda mais evidente quando comparamos o país com alguns de seus vizinhos, como México, que nas eleições de 2018 alcançou a paridade no preenchimento de cadeiras entre mulheres e homens no Legislativo, com 48,2% de presença feminina na Câmara dos Deputados e 49,2% no Senado, ocupando a 6ª posição dentre os países com maior número de mulheres no Legislativo nacional (IPU, 2021).

É notável que no Brasil elas têm aumentado sua participação nos espaços institucionais de poder, mas não em um ritmo que seja congruente com os esforços implementados ou com o compasso imprimido globalmente, como é possível observar na progressão histórica: em 1997, o país ocupava a 71ª posição no *ranking*, com 6,6% na Câmara dos Deputados e 7,4% no Senado; em

2002, a 93ª posição, com 6,8% na Câmara dos Deputados e 6,3% no Senado; em 2007, a 103ª posição, com 8,8% na Câmara dos Deputados e 12,3% no Senado; e em 2012, a 116ª posição, com 8,6% na Câmara dos Deputados e 16% no Senado (IPU, 2021).

Apesar do lento progresso, a Lei de Cotas de 1997 e sua modificação subsequente são marcos importantes para o estímulo à entrada de mais mulheres na política institucional, ainda que o aumento efetivo no número de mulheres seja tímido no país. Alguns desafios para sua maior efetividade podem ser apontados, dentre eles, a alta incidência de casos de *candidaturas-laranja* chama a atenção de diferentes setores da sociedade, desde os mais progressistas até os conservadores (que frequentemente utilizam esta ocorrência para argumentar de maneira contrária às cotas de gênero nas eleições). A fraude acontece quando nomes de mulheres são utilizados como fachada exclusivamente para o cumprimento da cota nas listas eleitorais, não havendo, desta forma, prejuízo às candidaturas masculinas consideradas competitivas. Em alguns casos, ocorre sem o consentimento destas mulheres, sendo uma consequência de instituições sexistas, como o próprio Estado e as lideranças dos partidos que o compõem, que buscam conservar seu *status quo* (WYLLIE; SANTOS; MARCELINO, 2019). É relevante ressaltar que o aumento da incidência da fraude se deu concomitantemente ao fortalecimento da legislação de cotas no país, o que demonstra a baixa absorção do tema da igualdade de gênero por parte de lideranças partidárias, sejam elas locais ou nacionais, refletindo grande parcela da sociedade e imputando ao poder Judiciário a premissa sobre decisões que seriam primariamente políticas.

Em 2015, a Reforma Eleitoral (Lei nº 13.165/15) modificou a Lei nº 9.504/97 e normatizou a utilização do Fundo Eleitoral. Também criou a exigência da aplicação de no mínimo 5% do fundo para a promoção e difusão da participação de mulheres na política, proporção inferior à utilizada na política de cotas de candidaturas. Na prática, o mínimo de 30% de mulheres candidatas só teria acesso à cota máxima de 15% dos recursos provenientes da cota de cada partido do Fundo Eleitoral. Por esta razão, a lei foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5617, em 2018, e o Supremo Tribunal Federal (STF) estabeleceu o critério não discriminatório da exata proporcionalidade para distribuição de recursos do Fundo, em que este respeite o limite mínimo de 30%, seguindo o estabelecido no preenchimento de candidaturas.

Em 2020, outra medida importante tomada pelo STF foi a aplicação de cota financeira proporcional ao número de candidatos negros sobre os recursos do Fundo Eleitoral, o que atingiu também a redistribuição dos recursos entre as candidatas mulheres, dando luz às suas distintas intersecções. Nas eleições do mesmo ano, referentes ao âmbito local, entre as 16% de mulheres eleitas ao cargo de

vereança, 39,3% são negras. De 88 mil mulheres negras candidatas, apenas 4,54% delas foram eleitas (ZIGONI, 2020). Apesar de sua menor proporção – dentro de um universo ainda menor de mulheres eleitas em comparação com os homens – sua participação não é despercebida, pois elas atualizam a política ao trazerem estratégias do movimento antirracista e do feminismo negro, que se baseiam na coletividade. A incidência de mandatos coletivos é uma inovação política importante para a eleição e atuação destas mulheres no interior do espaço institucional, historicamente masculino e branco (BIROLI, 2018). Entretanto, as dificuldades permanecem e a paridade parece um objetivo ainda distante. Nas eleições de 2020, sete mulheres chegaram ao segundo turno para o cargo de prefeita (TSE, 2020) e 12,1% das prefeituras do país passaram a ser chefiadas por mulheres ainda no primeiro turno (ZIGONI, 2020). É significativo notar que as candidaturas não se restringem aos partidos de esquerda, ampliando-se pelos de centro, direita e extrema-direita.³ Neste último caso, principalmente, ameaçando a centralidade da pauta de defesa de um conjunto de direitos historicamente associados às lutas feministas.

Finalmente, o fato de mulheres serem alvo de violência política e vítimas de assédio e difamação é um elemento complicador e que pode ser interpretado como uma estratégia de constrangimento para que elas se retirem da arena decisória. Foi o caso de candidatas a prefeituras de cidades importantes como Porto Alegre, com Manuela D'Ávila (PCdoB), e Recife, com Marília Arraes (PT), que chegaram ao 2º turno e se tornaram alvo do lançamento viral de conteúdo falso nas redes sociais. Mas a violência política contra as mulheres no país e a utilização das redes sociais para tal não foram inauguradas em 2020. Se a primeira é uma constante contra as mulheres nos ambientes de poder, o uso da internet com este fim pôde ser evidenciado principalmente durante o período das manifestações que levaram ao golpe contra a presidenta Dilma Rousseff, no ano de 2016. A violência política contra as mulheres vem sendo atualizada de um lado, enquanto os esforços por legislações igualitárias e denúncias crescem de outro.

Quando se trata de temas sensíveis da pauta feminista, como direitos reprodutivos, a ampliação de direitos para as mulheres se mostra estagnada ou mesmo no caminho do retrocesso. Se a temática era de difícil acordo desde o período da Constituinte, sendo um dos poucos temas não incorporados à Carta Magna (PITANGUY, 2011), atualmente, os esforços da agenda legislativa por retrocessos têm sido notáveis. De 167 proposições que passaram pela Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Câmara dos Deputados de 2016 a 2019 e analisadas

3 Nas eleições de 2020, UP, PSC e NOVO foram os que cumpriram a cota de 30% de mulheres candidatas à Câmara dos Vereadores em todos os municípios em que lançaram candidaturas, como determina a lei.

em pesquisa recente, 8,98% delas visam retroceder direitos das mulheres, a grande maioria busca assegurar direitos ao nascituro e são de membros da bancada evangélica da Casa.⁴ O PL 3.235/2015 também merece atenção especial quando se trata dos direitos das mulheres, apesar de tocar em temáticas ainda mais amplas ao dispor sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), objetivando criminalizar o que setores conservadores e reacionários identificam de maneira equivocada como “ideologia de gênero” (GIL, 2020).

Em suma, as conquistas das mulheres no campo do aumento da representação política nos últimos 30 anos foram tímidas, não logrando corrigir a assimetria na proporção de candidaturas exitosas. Há muito a ser feito e é preciso que as mulheres ocupem esse espaço para transformá-lo. Mas, principalmente, é essencial a compreensão de que as causas de sua menor participação são resultado de interações sociais complexas e que decorrem das diferenças imputadas e geradas pela categoria gênero e pela manutenção das diferentes posições sociais que dela decorrem. Mais que uma mudança quantitativa, é importante que a partir dela ocorra também uma mudança qualitativa, em que o debate seja profícuo entre diferentes setores e camadas da sociedade (GIL, 2020). Passamos em seguida à análise dos modos de ocupação do espaço político empreendidos pelas mulheres e das suas contribuições para o debate sobre saúde e direitos reprodutivos.

3. Políticas de saúde da mulher

As políticas de saúde da mulher⁵ são uma pauta fundamental dos movimentos de mulheres e feministas, na medida em que reivindicam a condição das mulheres como sujeitos de direitos que possuem necessidades diversas e em todos os ciclos da vida e não somente aquelas relativas ao momento da gestação, como historicamente a área era estruturada. Sendo assim, durante o processo de redemocratização e no âmbito das discussões do Movimento Sanitário e da organização de mulheres através do CNDM – e, posteriormente, do Lobby do Batom –, o Ministério da Saúde (MS) criou o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM) em 1984, que marcou uma ruptura conceitual com os princípios norteadores da política de saúde das mulheres e os critérios para eleição de prioridades neste campo. O PAISM incorporou como princípios e di-

4 O PL 788/2019, da deputada federal Flordelis (PSD/RJ), que se elegeu sob o discurso do direito à vida e apadrinhada pelo ex-senador pelo Rio de Janeiro, Arolde de Oliveira, que era pastor, militar e empresário. Todavia, existem outros Projetos de Lei com textos similares ao supracitado.

5 As discussões acerca da criação do PAISM e da PNAISM foram baseadas em Rodrigues (2020; 2019), cujos trabalhos aprofundam as diretrizes e demais questões que envolvem as políticas de atenção integral à saúde da mulher no Brasil.

retrizes as propostas de descentralização, hierarquização e regionalização dos serviços, bem como a integralidade e a equidade da atenção que também foram adotadas no arcabouço conceitual que embasou a formulação do Sistema Único de Saúde (BRASIL, 1984, p. 16-17).

Correa e Piola (2003) apresentaram um balanço institucional referente ao período de 1998-2002, que indicava que nesse intervalo de tempo as equipes de saúde trabalharam sob a perspectiva de resolução de problemas, priorizando a saúde reprodutiva e, em particular, as ações para redução da mortalidade materna. Segundo os autores, embora se tenha mantido como imagem-objetivo a atenção integral à saúde da mulher, essa definição de prioridades dificultou a atuação sobre outras áreas estratégicas do ponto de vista da agenda ampla de saúde da mulher. Essa perspectiva de atuação também compreendeu a transversalidade de gênero e raça e uma ruptura com as ações verticalizadas do passado. Também foi incorporado o tema da violência sexual.⁶

Apesar dos avanços, o PAISM apresentava lacunas, levando à pressão por parte dos movimentos de mulheres rurais, com deficiência, negras, indígenas, presidiárias e lésbicas, que não se sentiam incluídas. Em 2004, a Área Técnica de Saúde da Mulher do Ministério da Saúde, em parceria com a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), elaborou a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM). O documento da PNAISM inovou ao focar, a partir do conceito de gênero, a integralidade e a promoção da saúde como princípios norteadores. Incorporou também os avanços no campo dos direitos sexuais e reprodutivos, com ênfase na melhoria da atenção obstétrica, no planejamento reprodutivo, na atenção ao abortamento inseguro e aos casos de violência doméstica e sexual. Defendemos, portanto, que existe uma ampliação da noção de integralidade na assistência à saúde da mulher do PAISM para a PNAISM ao incluir novas questões como primordiais no processo dos direitos das mulheres, entendendo que existe uma diversidade de demandas sociais que precisavam de outras propostas e programas.

Embora tenha adotado os princípios doutrinários e bases estratégicas do PAISM como base, a PNAISM incorporou de forma mais substantiva o conceito de gênero como determinante de saúde e categoria de análise das condições de vida e saúde das mulheres. No que tange à população feminina, em específico, mostra-se necessário conhecer outros determinantes de desigualdades de saúde

6 Nesse texto também são apontadas lacunas como atenção ao climatério/menopausa, queixas ginecológicas; infertilidade e reprodução assistida; saúde da mulher na adolescência; doenças crônico-degenerativas; saúde ocupacional; saúde mental; doenças infectocontagiosas e a inclusão da perspectiva social de gênero e raça nas ações a serem desenvolvidas (BRASIL, 2004, p. 19).

existentes, como, por exemplo, classe social, renda, escolaridade, raça e cor. Uma intervenção mais focada sobre a “causa das causas”, ou seja, sobre o processo de determinação social da saúde, é essencial, dado o limitado impacto das intervenções restritas ao setor saúde nas condições da saúde coletiva. A intersectorialidade, como atuação articulada do governo sobre o conjunto dos condicionantes e determinantes sociais da saúde por meio de distintas políticas, ações e programas, destinados a produzir as mudanças e os impactos desejáveis na situação de saúde da população, se torna fundamental nesse processo (COSTA, 2012, p. 980).

A PNAISM é uma política formulada no âmbito da criação da SPM e sua implementação pressupõe mecanismos indutores por parte do governo federal, além de financiamento próprio para que as gestões municipais insiram as orientações em seus planejamentos de saúde. Após a subordinação da SPM ao Ministério da Justiça e Cidadania, durante o governo Temer, e a incorporação ao Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos durante o governo Bolsonaro, as políticas que necessitavam de articulação entre os Organismos de Políticas para Mulheres para que fossem desenvolvidas ações interseccionais foram prejudicadas. Embora a PNAISM ainda exista, nos sites oficiais do governo federal não é possível encontrar informações acerca da localização atual em que se encontra dentro do MS e dados sobre o que está sendo desenvolvido. Em gestões municipais que institucionalizaram e incorporaram as diretrizes em seus planos locais, a política permanece, sem que haja, porém, uma demanda do Ministério da Saúde, que tem sofrido um desmonte com sucessivos cortes de verbas pós-Emenda Constitucional 55/2016.⁷

Além disso, no ano de 2020 as políticas de saúde sofreram um revés de grandes proporções com a pandemia desencadeada pelo novo coronavírus (SARS-COV-2), causador da doença COVID-19, que foi notificado inicialmente na China em dezembro de 2019, mas que rapidamente se espalhou para o restante do mundo. Altamente contagioso, o vírus exigia que os governos tomassem atitudes imediatas para proteger a população, dando condições para que as pessoas ficassem em isolamento social, além de equiparem os serviços de saúde para receberem os contaminados. Ao não assumir um direcionamento claro por parte do governo federal acerca das medidas que precisavam ser adotadas de forma conjunta em todo o território nacional, a gestão do Ministério da Saúde de Bolsonaro comprometeu as políticas de saúde da mulher. As consequências disso podem ser identificadas desde a interrupção e enfraquecimento de programas

7 Conhecida como “PEC dos gastos”, a Emenda, aprovada durante o governo Temer, estabelece teto para as despesas primárias de cada poder, que teve sua base fixada no valor das despesas pagas no exercício de 2016. Em cada ano seguinte, este teto será corrigido pela inflação do respectivo ano anterior, ao longo de 20 anos.

à falta de equipamentos e vagas que resultaram na morte evitável de mulheres. Em relação à saúde reprodutiva, destacam-se a contracepção, o aborto legal e o pré-natal. Apesar de grávidas estarem incluídas no grupo de risco para Covid-19 e existir recomendação médica para que não se engravidem durante a pandemia, foram cancelados diversos procedimentos de inserção do DIU na rede pública, além de desabastecimento e falta de distribuição de camisinhas.

Em relação às mulheres gestantes, de todos os óbitos de mulheres grávidas e no puerpério pelo novo coronavírus no mundo, 77% aconteceram no Brasil. De acordo com pesquisa publicada pelo *Jornal Internacional de Ginecologia e Obstetrícia* em julho de 2020, 978 mulheres grávidas ou no puerpério foram diagnosticadas com Covid-19, sendo que 124 morreram. Com base nestes números, a taxa de letalidade do vírus entre gestantes foi de 12,7% no país, a maior do mundo⁸ (TAKEMOTO *et al.*, 2020).

Tendo em vista que não se garantiu atendimento de saúde às mulheres grávidas, pode-se afirmar que o país rompeu com direcionamento adotado desde 2011 com a Rede Cegonha,⁹ vinculada à PNAISM, outrora uma das dez estratégias prioritárias do Ministério da Saúde. Os dados relacionados à mortalidade materna servem para o entendimento das condições em que vivem e como morrem as mulheres. O indicador Razão da Mortalidade Materna (RMM) é considerado como referência da qualidade dos serviços de saúde e do grau de desenvolvimento de uma determinada sociedade, como estabelecido na Declaração do Milênio (ONU, 2000). Destaca-se que, antes mesmo da pandemia, esses dados já demonstravam uma necessidade de alerta, pois apesar de uma queda de 55% nas mortes maternas em um período de 20 anos (1990-2017), com o país chegando a 62 óbitos para cada 100 mil nascidos vivos,¹⁰ os últimos dados disponibilizados demonstravam o aumento para 64,5. Apesar de os governos conservadores que assumiram após o impeachment em 2016 reivindicarem para si uma agenda pró-família e pró-vida, na prática, deixaram as grávidas e, muitas vezes, seus

8 Quanto aos agravantes do contexto brasileiro que podem ter levado a essa situação, há indícios de que as mortes tiveram relação com a dificuldade de acesso a UTIs e equipamentos como ventiladores. Dentre as gestantes diagnosticadas com Covid-19, 207 (21%) foram admitidas em UTIs e dentre as que chegaram a óbito, 22,6% não tiveram acesso à UTI e 64% foram submetidas à ventilação invasiva. Outros 14,6% dos casos fatais não receberam nenhum tipo de ventilação mecânica e 21,4% foram tratados apenas com ventilação não invasiva.

9 Instituída pela portaria nº 1.459/GM/MS de 24 de junho de 2011, a Rede Cegonha constitui-se como uma estratégia do Ministério da Saúde para implementação de uma rede de cuidadas para assegurar às mulheres o direito ao planejamento reprodutivo e à atenção humanizada à gravidez, ao parto e ao puerpério, além de assegurar às crianças o direito ao nascimento e ao crescimento e desenvolvimento saudáveis.

10 Número bem acima da meta firmada com a ONU de 30 óbitos para cada 100 mil nascidos vivos até 2030, de acordo com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

filhos morrerem.

No último ano, os serviços de saúde voltados ao aborto legal também sofreram ataques. No país, o aborto através do SUS é autorizado em casos de violência sexual, anencefalia fetal ou risco para a vida da mãe.¹¹ No entanto, durante a pandemia, de acordo com levantamento feito em parceria pela ONG Artigo 19, revista AzMina e Gênero e Número, só metade dos serviços estava funcionando; dos 76 hospitais que realizavam interrupção legal de gravidez, 55% continuaram fazendo a intervenção no período (ARTIGO 19, 2020).

O procedimento foi dificultado com a Portaria nº 2.282/20 de 27 de agosto, divulgada pelo MS, estabelecendo novas diretrizes para a realização do aborto legal pelo SUS para vítimas de estupro. A portaria determinou que para ter acesso ao aborto, se tornava obrigatório que a equipe médica notificasse uma autoridade policial relatando a violência sexual sofrida, além de ficar a cargo do profissional de saúde a coleta de possíveis provas do crime, como fragmentos do feto ou do embrião. Além disso, as novas regras exigiam a assinatura de um termo de responsabilidade por parte da mulher, em que ela deveria reconhecer que, ao realizar o procedimento, poderia ter riscos de sangramentos, infecções, morte etc. O novo marco regulatório, de forma cruel, ainda determinava o oferecimento para a vítima da visualização do feto através de ultrassonografia e determinava que ela deveria narrar aos médicos detalhes da violação sofrida, apontando, inclusive, características do estupro. Após críticas dos movimentos de mulheres e feministas e uma carta enviada ao governo brasileiro que citava mecanismos da ONU alertando que o Executivo estaria violando os padrões internacionais ao publicar a portaria, além do risco de uma situação análoga à tortura, no mês seguinte, o MS editou a Portaria nº 2.561/20. O trecho referente, inicialmente, à “obrigatoriedade” de comunicação às autoridades policiais foi substituído por “deverão informar”. Suprimiu-se a necessidade de incentivo por parte dos profissionais de saúde para a mulher acompanhar, escutar e visualizar a ultrassonografia. As consequências desse desincentivo institucionalizado por parte do governo federal já podem ser sentidas na dificuldade encontrada para que equipes médicas se disponham a realizar o procedimento e, possivelmente, no aumento de procedimentos ilegais que colocam em risco a vida das mulheres.

A dimensão da interrupção e a possível desinstitucionalização das políticas de

11 O abortamento legal é previsto para os casos de risco de vida à mulher e estupro no Art.128 do Código Penal. Já no caso de anencefalia fetal, a ADP54/2018 do STF é a referência. Embora o abortamento voluntário seja criminalizado, o direito à atenção de saúde nos casos de violência sexual foi institucionalizado através da Lei nº 12.845/2013 e das normas técnicas do Ministério da Saúde relativas à prevenção e tratamento dos agravos resultantes de violência sexual contra mulheres (2012) e atenção humanizada ao abortamento (2010).

saúde num cenário pós-pandemia indicam um horizonte não muito promissor. Além do fato de que a não utilização das verbas em um ano pode acarretar que ela seja diminuída ou cortada no ano seguinte, o atraso em cirurgias que não foram consideradas prioritárias, os diagnósticos que não foram feitos no período, as doenças crônicas que ficaram sem acompanhamento etc. trarão uma sobrecarga ao sistema quando os atendimentos presenciais retornarem a algum tipo de normalidade. Quanto aos serviços de atendimento e acompanhamento às mulheres vítimas de violência, ainda não é possível mensurar a perda na continuidade da política, mas com o aumento da violência doméstica durante a pandemia, pressupõe-se que muitas dessas mulheres deixaram de ser atendidas ou não puderam contar com algum tipo de suporte ao não saírem de casa e, portanto, de perto do agressor. Os serviços de Atenção Primária à Saúde são uma porta de entrada no sistema e instrumentos de monitoramento de grande parte da população feminina. Os funcionários das unidades de saúde podem reconhecer o problema, acolher a vítima e referir para a rede especializada para que se possa garantir os direitos das mulheres, além de atuarem na prevenção. Na impossibilidade de se ter um contato presencial contínuo com as mulheres, interrompe-se uma relação de confiança estabelecida, colocando em risco todo o trabalho desenvolvido anteriormente, além da identificação de novos casos.

Conclusão

O avanço da desdemocratização no Brasil a partir de 2016 tem imposto retrocessos na agenda pró-direitos das mulheres. Se a promulgação da Constituição de 1988 foi um marco no adensamento institucional da pauta feminista, que passou a ser incorporada paulatinamente à agenda do Estado Democrático, o golpe contra Dilma Rousseff, em 2016, e a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, expressam a organização de setores conservadores em torno do ataque aos direitos recém-conquistados. Nesse particular, destacamos o recurso a candidatura “laranjas” para burlar as leis de cotas nas eleições, o esvaziamento dos espaços de participação para deliberação sobre políticas para mulheres e o subfinanciamento do SUS, de modo geral, e da PNAISM, em particular. Salta aos olhos também a Portaria nº 2.282, de 27 de agosto de 2020, que dificulta o acesso ao direito ao aborto, mesmo nos poucos casos em que a interrupção da gestação é considerada legal.

Apesar dos avanços registrados nas primeiras três décadas da Constituição Cidadã, a incorporação de temas caros à agenda feminista na política e nas políticas públicas nacionais não ocorreu sem que houvesse resistências. Setores conservadores, com ampla base parlamentar - as chamadas “bancada católica” e “bancada evangélica” são seus principais representantes -, fizeram parte da engenharia

institucional cara à governabilidade durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma. Assim, os avanços na agenda pró-direitos das mulheres sempre conviveram com a permanência do veto a temas considerados inegociáveis, como o direito ao aborto e a dificuldade para incorporação da noção de transversalidade das políticas públicas nos diferentes ministérios.

Mesmo assim, destacamos o avanço da participação feminina e a ampliação da pauta em defesa dos direitos das mulheres nos governos Lula e Dilma, com a criação de um diversificado leque de políticas, liderado pela SPM. A permanência de lideranças feministas no governo Dilma, o avanço da agenda para mulheres e a ampliação do debate sobre sexualidade e gênero nas escolas contribuíram para a aglutinação da reação conservadora, que se voltava contra o que denominou “ideologia de gênero” (que albergava não apenas políticas em favor das mulheres, mas também da pauta LGBT). Assim, revelou-se impossível a permanência do acordo entre setores progressistas e conservadores que havia sido costurado desde o governo Lula para a garantia da governabilidade. A pauta de costumes ganhava capilaridade na sociedade, fazendo emergir uma clivagem no eleitorado que se tornou central no pleito presidencial de 2018.

Referências bibliográficas

- ALCÂNTARA, Karolyne. *Mulheres políticas e as políticas de conciliação entre família e trabalho: um estudo do caso brasileiro*. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.
- ARAÚJO, Clara. Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 02, p. 23-59, jul. 2009.
- ARTIGO 19. Atualização no Mapa Aborto Legal indica queda em hospitais que seguem realizando o serviço durante a pandemia. *Artigo 19*, 02 jun. 2020. Disponível em: <https://artigo19.org/blog/2020/06/02/atualizacao-no-mapa-aborto-legal-indica-queda-em-hospitais-que-seguem-realizando-o-servico-durante-pandemia/>. Acesso: 11 nov. 2020.
- BIROLI, Flávia. Autonomia, opressão e identidades: a resignificação da experiência na teoria política feminista. *Revista Estudos Feministas*, v. 21, n. 1, p. 81-105, jan./abr. 2013.
- _____. Teorias feministas da política, empiria e normatividade. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n. 102, p. 173-210, 2017.
- _____. *Gênero e desigualdades: os limites da democracia no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2018.
- _____. A reação contra o gênero e a democracia. *Nueva Sociedad*, n. 2019, p. 76-88, 2019.
- BIROLI, Flávia; MACHADO, Maria das Dores Campos; VAGGIONE, Juan Marco. *Gênero, neoconservadorismo e democracia: disputas e retrocessos na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 2020.

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988.
- _____. Ministério da Saúde. *Assistência integral à saúde da mulher: bases de ação programática*. Brasília: Centro de Documentação, Ministério da Saúde, 1984.
- _____. Ministério da Saúde. *Política nacional de atenção integral à saúde da mulher: princípios e diretrizes*. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.
- BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Politeia, 2019.
- CARNEIRO, Maria Teresa. *Empregadas domésticas: da luta de classes entre as mulheres da ralé*. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.
- CORREA, S. O.; PIOLA, S. F. *Balanço 1998-2002: aspectos estratégicos, programáticos e financeiros*. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.
- COSTA, Ana Maria. Política de saúde integral da mulher e direitos sexuais e reprodutivos. In: GIOVANELLA, Ligia *et al.* (orgs.). *Políticas e sistema de saúde no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012, v. 2, p. 979-1010.
- FARAH, Marta. Gênero e políticas públicas. *Revista Estudos Feministas*, v. 12, n. 1, p. 47-72, 2004.
- FERREIRA, Letícia. Mulheres negras hackeiam a política. *Revista AZMina*, 22 jul. 2020. Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/mulheres-negras-hackeiam-a-politica/>. Acesso em: 29 nov. 2020.
- GIL, Bárbara Luisa. *A sub-representação feminina na política: entraves ao acesso na América Latina contemporânea*. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.
- INTER-PARLIAMENTARY UNION – IPU. Women in politics: 2021. *IPU Parline*, 2021. Disponível em: <https://data.ipu.org/>. Acesso em: 11 nov. 2020.
- LIMONGI, Fernando; OLIVEIRA, Juliana; SCHMITT, Stefanie. Sufrágio universal, mas... só para homens: o voto feminino no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 70, p. 1-22, 2019.
- MARCONDES, Mariana; DINIZ, Ana Paula; FARAH, Marta. Transversalidade de gênero: uma análise sobre seus significados na institucionalização da política para mulheres no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 2, p. 36-62, 2018.
- MATOS, Marlise; PARADIS, Clarisse. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. *Cadernos Pagu*, n. 43, p. 57-118, dez. 2014.
- MONTEIRO, Ester. Lobby do batom: marco histórico no combate a discriminações. *Senado Notícias*, 06 mar. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/03/06/lobby-do-batom-marco-historico-no-combate-a-discriminacoes>. Acesso em: 25 out. 2020.
- NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Declaração do milênio*. Nova Iorque, 6-8 set. 2000.

PINTO, Celi; SILVEIRA, Augusta. Mulheres com carreiras políticas longevas no legislativo brasileiro (1950-2014). *Opinião Pública*, v. 24, n. 1, p. 178-208, 2018.

PITANGUY, Jacqueline. Mulheres, constituinte e constituição. In: ABREU, Maria Aparecida (org.). *Redistribuição, reconhecimento e representação*: diálogos sobre igualdade de gênero. Brasília: IPEA, 2011.

RODRIGUES, Thaís Ferreira. Desigualdade de gênero e saúde: uma análise das políticas nacionais de atenção integral à saúde do homem e da mulher. In: ARAÚJO, Jeferson Santos; ZAGO, Marcia Maria Fontão (orgs.). *Pluralidade masculina*: contribuições para pesquisa em saúde do homem. Curitiba: CRV, 2019.

_____. *Gênero e políticas públicas*: a ação pública na implementação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher em Niterói/RJ. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

SACCHET, Teresa. Capital social, gênero e representação política no Brasil. *Opin. Publica*, v. 15, n. 2, p. 306-332, nov. 2009.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. *Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011.

SOUZA, Amanda. *A trajetória política das deputadas eleitas na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro*. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018.

TAKEMOTO, Maira L. S. *et al.* The tragedy of COVID-19 in Brazil: 124 maternal deaths and counting. *Obstetrics & Gynecology*, v. 151, n. 1, p. 154-156, jul. 2020.

TATAGIBA, Luciana. Relação entre movimentos sociais e instituições políticas no cenário brasileiro recente: reflexões em torno de uma agenda preliminar de pesquisa. In: ALVAREZ, Sonia E. *et al.* (eds.). *Interrogating the civil society agenda*: social movements, civil society, and democratic innovation. Durham: Duke University Press, 2009.

THOMÉ, Débora. *A mulher e a política*: marcas do viés de gênero na política e na política pública no Brasil. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

TILLY, Charles. *Democracia*. Petrópolis: Vozes, 2013.

TORRES, Carolinne. *Desempenho eleitoral feminino*: um estudo dos casos de vereadoras eleitas em 2016. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE. Dia da conquista do voto feminino no Brasil é comemorado nesta segunda (24). *Tribunal Superior Eleitoral*, 24 fev. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Fevereiro/dia-da-conquista-do-voto-feminino-no-brasil-e-comemorado-nesta-segunda-24-1>. Acesso em: 25 out. 2020.

VALLIM, Danielle de Carvalho. *Um estudo sobre o tráfico de mulheres para exploração sexual: o encontro entre Estado x ONGs na construção de uma política pública*. 2010. Dissertação

(Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

WYLIE, Kristin; SANTOS, Pedro dos; MARCELINO, Daniel. Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in brazilian legislative elections. *Opin. Publica*, v. 25, n. 1, p. 1-28, apr. 2019.

ZIGONI, Carmela. Eleições 2020: perfil das candidaturas eleitas em 1º turno. *INESC*, 19 nov. 2020. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/eleicoes-2020-perfil-das-candidaturas-eleitas-em-1o-turno/>. Acesso em: 26 fev. 2021.

América Latina, pentecostalismo e capitalismo periférico: aproximações teóricas para além do culturalismo

Brand Arenari

Introdução

Neste trabalho, procuro mapear o desenvolvimento da análise sobre religião e, mais especificamente, sobre o pentecostalismo. Com este objetivo, pretendo analisar, sobretudo, os caminhos teóricos que buscam entender a nova onda de expansão religiosa dos últimos 40 anos. Após a apresentação do modelo analítico e teórico sobre religião e pentecostalismo no século XX, situo minhas principais pretensões teóricas em relação aos estudos tradicionais sobre pentecostalismo e religião.

Desse modo, me esforço para demonstrar como a visão sociológica dominante sobre religião, atualmente, e, conseqüentemente, sobre o pentecostalismo está relacionada com a mudança paradigmática que podemos chamar de culturalismo, a qual se iniciou, mais claramente, nos anos 1980. Essa mudança negligenciou as causas “materiais” do desenvolvimento da religião, distanciando-se das explicações funcionalistas para valorizar aspectos “imateriais” da cultura.

Neste contexto, procuro demonstrar como o surgimento dos *estudos culturais* influenciou marcadamente a análise do fenômeno do retorno das religiões, especialmente a análise do pentecostalismo. Assim, podemos dizer que “o retorno da religião” foi interpretado como um fenômeno que atestou o que poderíamos chamar o “retorno do culturalismo” para o núcleo central de análise nas ciências sociais, em contrapartida ao declínio do materialismo. Nesta parte, pretendo deixar claro como as ideias de estudiosos importantes do pentecostalismo, como David Martin, Walter Hollenweger, Anderson Allan e Paul Freston, estavam em sintonia com as principais ideias presentes no que poderíamos chamar *estudos culturais*. Como uma continuação desta seção, apresento algumas explicações sobre o pentecostalismo que não estão relacionadas com a visão culturalista e não têm relação direta com *estudos culturais*.

Por outro lado, tento demonstrar como as velhas teorias funcionalistas que buscaram explicações em fatores externos à religião, relacionadas a profundas mudanças socioestruturais, tais como migrações, urbanização etc., estavam forte-

mente relacionadas aos velhos paradigmas da teoria da modernização. Essa visão originada dentro da velha teoria da modernização, especialmente a teoria da secularização e o evolucionismo, não foi capaz de dar respostas convincentes sobre o pentecostalismo e caiu em franco desuso.

A resposta alternativa a esse cenário teórico seria a possibilidade de reconectar a história do pentecostalismo aos grandes movimentos da expansão do capitalismo, sobretudo a maneira como o capitalismo e a modernidade se desenvolveram na América Latina, fazendo-nos recorrer a visões alternativas sobre o nosso processo de desenvolvimento, distanciados das velhas teorias da modernização. Logo, pretendo neste trabalho oferecer alternativas teóricas que nos permitam interpretar o pentecostalismo como um movimento religioso conectado às grandes mudanças socioestruturais ocorridas na América Latina, isto é: uma religiosidade capaz de dar respostas às ansiedades geradas por um modelo específico de sociedade e também aos grupos sociais típicos desse modelo de sociedade. Portanto, coloco minha proposta teórica num campo de revisão das antigas noções funcionalistas a respeito do pentecostalismo, no entanto, me afastando das ideias contidas nas velhas teorias da modernização. Para executar essa proposta, demonstrarei o desenvolvimento analítico a respeito da religião em partes distintas.

1. Pentecostalismo e os novos paradigmas

No caso específico da análise sociológica, o paradigma então dominante da teoria da secularização foi substituído pelos novos paradigmas dos *estudos culturais*. Aos poucos, ideias baseadas nos chamados *estudos culturais* e seus derivados, como a noção de multiculturalismo, o surgimento de *novas identidades* na ação coletiva e dos estudos pós-coloniais, em que autores como Homi Bhabha e Edward Said obtiveram destaque, foram ganhando espaço nas interpretações sobre religião. Estes estudos dirigiram a nossa atenção para a singularidade de grupos culturais na sociedade, levando-nos a abandonar a noção de grandes narrativas para entender o fenômeno de novas identidades e tradições referentes a “essências” culturais. A ideia de um enfraquecimento da religião foi perdendo força, assim como a noção de religião como uma nova forma de identidade coletiva tornou-se forte e dominante (BURITY, 1997).

Quanto ao movimento religioso do pentecostalismo, pode-se dizer que tem sido analisado de três maneiras distintas:

- (1) uma que é construída a partir de um número muito grande de pesquisas empíricas e etnográficas, com uma forte tendência descritiva que,

por seu lado, produz um olhar muito fragmentado sobre os pentecostais, sem um amplo esforço teórico. Neste caminho o destaque é a tendência de analisar a formação de identidades locais através da religião, que é separada das tendências gerais;

(2) como um segundo caminho, percebemos a utilização de grandes *surveys* sobre pentecostalismo que buscam catalogar a sua expansão e as tendências de comportamento entre seus fiéis, com uma grande ênfase sobre o comportamento político dos pentecostais, isto aliado a tentativas de analisar e catalogar não só a formação de partidos políticos organizados, mas também as características do voto pentecostal;

(3) podemos citar como o terceiro modelo os projetos de caráter teórico mais amplo, que visam proporcionar uma visão integrada deste novo fenômeno e que se baseiam em explicações teológicas e culturais sobre os pentecostais.

O primeiro caminho que eu destaquei, o de análise etnográfica empírica, é bastante sintomático em comparação com as influências dos paradigmas que emolduravam o debate sobre religião com o conjunto de ideias que nós chamamos de *estudos culturais*. O primeiro a ser destacado é a rejeição das *grandes narrativas*. No que diz respeito à tentativa de elaborar um significado integrado em uma realidade mais ampla, com grandes linhas explicativas, esse caminho rejeita ou deixa de abordar a possibilidade de lidar com o movimento pentecostal como um fenômeno religioso e social global, com uma história integrada. Este quadro interpreta pentecostalismo como uma linguagem religiosa de grandes variações internas, sem um núcleo bem definido, e por causa de tal plasticidade serve como uma âncora para as identidades das comunidades locais na construção de seu discurso sobre a identidade. Neste sentido, a religião teria um impacto local predominante. Assim, o referencial teórico dos estudos etnográficos, mesmo que opaco devido à sua verve descritiva, está diretamente relacionado com a noção de *novas identidades*, de especificidades culturais locais, logo em sintonia com o modo de visão que emergiu com *estudos culturais*. Esta percepção caracteriza o olhar fragmentado que estes estudos etnográficos têm oferecido sobre o pentecostalismo. Mesmo que, por um lado, tais trabalhos enriqueçam o conhecimento empírico sobre o pentecostalismo, e vale a pena lembrar que esta tendência é muito forte na América Latina, por outro, não contribuem decisivamente para uma compreensão integrada do fenômeno pentecostal.

A prevalência de extensos *surveys* que medem a expansão e o comportamento geral dos pentecostais é notável nesta área. Tais estudos têm proporcionado o acesso a uma grande quantidade de informação sobre a diversidade denomina-

cional deste movimento e seu modelo de expansão em diferentes partes do mundo, de tal forma que temos visões estatísticas gerais acerca dos estratos sociais dominantes entre os fiéis, nos quais a expansão e a distribuição geográfica ocorreram em todo o mundo. Mas dentre essas pesquisas, destacam-se os trabalhos voltados para a compreensão do comportamento político eleitoral do pentecostalismo, e neste campo Paul Freston tem desempenhado papel pioneiro de grande importância, especialmente em seu livro *Evangelicals and Politics in Asia, Africa and Latin America* (2001). Sobre este tema muitos outros estudos têm também contribuições importantes, como a obra do sociólogo da religião Ary Pedro Oro, no Brasil. Podemos ver que estas obras estão relacionadas com o paradigma das *novas identidades* na ação coletiva. Com o dismantelamento de velhas identidades, a religião pode ser vista como uma nova forma de unificar ações coletivas, o que teria um impacto na política. A organização política dos evangélicos, principalmente os pentecostais, tornou-se notória nos últimos anos e estes grupos têm alcançado crescente poder político em vários países. Os estudos em questão buscam de alguma forma entender e mapear essa ação política que tem a religião como pano de fundo unificador. O retorno da religião à esfera pública é também um tema comum. Suas análises são orientadas pela decadência dos paradigmas da teoria da secularização e pela emergência dos *estudos culturais*.

O terceiro caminho para os estudos sobre o pentecostalismo, ou seja, a análise macroteórica, é aquele que toma o paradigma culturalista como eixo central de compreensão. Os estudos importantes realizados por David Martin (1990; 1996; 2002), os quais defendem a ideia de uma revolução cultural no cristianismo, podem ser destacados nesse campo, assim como as obras de Walter Hollenweger (1972) e Allan Anderson (1999; 2004), os quais utilizam a noção de “africanidade” como um eixo para compreensão do pentecostalismo. Nos trabalhos de David Martin, bem como nas obras de Hollenweger e Anderson, a proximidade com o paradigma de *estudos culturais* é extremamente evidente, como o núcleo central das explicações que giram em torno de uma noção de *singularidades culturais*, que evoca as noções de “essência cultural” do romantismo.

As análises de David Martin são baseadas em uma noção de revolução cultural dentro do cristianismo, especialmente dentro do protestantismo. Assim, pela primeira vez na história um movimento de reforma (neste caso, o pentecostalismo) cruza as fronteiras do “Atlântico norte”, se enraíza e prospera no mundo latino. O resultado disso é uma espécie de protestantismo latino-americano. Ao longo de sua análise, David Martin (1990) usa uma oposição entre essências culturais entre o mundo latino e o mundo anglo-saxão.

Desse modo, as explicações em relação ao pentecostalismo viriam de essencialismos culturais que supostamente se originaram na “cultura latina”. É durante

esta intersecção dos mundos anglo-saxão e latino que ocorre o advento do pentecostalismo, em que Martin (1990) vê a possibilidade de incorporar posições tipicamente religiosas do Atlântico Norte entre a população latina, especialmente a do mundo religioso e moral do Atlântico Norte, tais como ética religiosa, o liberalismo e os valores democráticos.

Por outro lado, o centro de argumento Hollenweger encontra seu núcleo de sustentação na noção de singularidades culturais, que, neste caso, se volta para a noção de uma essência africana. Nesta, a ideia de uma “espiritualidade africana” é usada, e em relação a ela destaca-se a transmissão oral como forma dominante da mensagem religiosa. A ideia de uma essência africana também é endossada em parte por Anderson.

Nesta lógica, o pentecostalismo representa uma espécie de cristianismo negro, o resultado do encontro entre diferentes culturas em que a matriz cristã foi ressignificada pelo caldo cultural africano. Todo esse raciocínio nos leva a dois conceitos muito caros aos *estudos culturais*: a noção de um *híbrido* gerado pelo encontro entre diferentes culturas e também a ideia de um “Atlântico negro” (GILROY, 1992), ponto de encontro entre estas culturas e gerações desse “híbrido” cultural.

2. Outras abordagens teóricas para o pentecostalismo

No entanto, existem algumas outras explicações sobre o pentecostalismo que não estão diretamente baseadas em *estudos culturais*. Estas explicações alternativas vêm principalmente da América Latina. Podem ser destacados o uso da *market theory of religion* (WARNER, 1993), a teoria funcionalista sobre o pentecostalismo, e um conjunto de estudos que relacionam o pentecostalismo a mudanças econômicas e sociais específicas.

Há muitas obras importantes sobre o pentecostalismo que utilizam as noções e a lógica da *market theory of religion*. A este respeito, refiro-me a estudos analíticos etnográficos (diferente dos estudos descritivos etnográficos) que procuram entender especialmente a expansão pentecostal no mercado religioso, isto é, analisar o vigoroso proselitismo destas denominações e seu avanço sobre os fiéis de outras religiões. Tal avanço e disputa de mercado religioso ocorre mesmo entre as denominações evangélicas (ALMEIDA; MONTEIRO, 2001). As obras de Dizon, Corten e Oro (2003) e Ricardo Mariano (1999; 2001) são notáveis nesta área.

Em termos gerais, podemos dizer que há como um pano de fundo teórico nesta linha de estudo a noção de um mercado religioso de fé. Neste “mercado” as confissões religiosas disputam fiéis com estratégias racionais de expansão, tais como empresas que competem por clientes com seus produtos no mercado for-

mal econômico. Este ponto de vista não apresenta uma proximidade muito estreita com as ideias de “estudos culturais”, no entanto, não está em oposição direta a esses estudos. A noção de *market theory of religion* é bastante útil, especialmente na compreensão da dinâmica de expansão do neopentecostalismo e da lógica de negócios que é usada na luta por fiéis.

Por outro lado, existe uma tradição funcionalista nos estudos pentecostais. Os primeiros estudos desta tradição procurou explicar o pentecostalismo como uma religião dos novos estratos urbanos que foram deslocadas da vida tradicional, ou seja, um produto da urbanização na América Latina. Este ponto de vista pode ser observado nas obras de Procópio Camargo (1973), Willems (1967) e D’Epinay (1970). Embora esta teoria tenha sido capaz de perceber o pentecostalismo como uma religião típica da periferia urbana, ela ainda estava ligada com as ideias da velha teoria da modernização, acreditando que isso era um fenômeno social transitório dentro de uma história teleológica da modernidade.

Segundo Procópio Camargo (1973), o pentecostalismo desapareceria com a “chegada” da modernidade; tal religião exerceria um papel de transição social entre o velho mundo rural tradicional e o novo mundo da modernidade. Devido a esta característica, os fiéis desta religião eram pessoas que se deslocavam de áreas rurais para a cidade. Camargo acreditava que o pentecostalismo teria um papel civilizador, ajudando a ajustar essas pessoas à modernidade. A visão de Camargo refletia as ansiedades da sociedade brasileira, que queria se tornar moderna.

Havia algumas interpretações diferentes num conjunto de visões funcionalistas sobre o pentecostalismo, mas todas essas são baseadas em conceitos dicotômicos como anomia-ordem, rural-urbano, marginalização-integração (MARIANO, 2001).

Podemos notar também os estudos que interpretaram o pentecostalismo como uma religião dos socialmente deserdados, ou seja, uma religião de pobres. Estas análises podem ser vistas em Peter Fry (1975), Richard Niebuhr (1992), Andre Corten (1996), Campos (2005) e Rolim (1985). Esses estudos procuram demonstrar a relação entre o pentecostalismo e a pobreza de seus seguidores, como nos escritos de Rolim (1985).

Assim, a cura divina seria uma alternativa para aqueles que não têm acesso aos cuidados de saúde pública e/ou privada, exorcismo e transe seriam terapias psicossociais e métodos para a gestão de medo, insegurança, perda de referências, violência, orfandade e assim por diante, enquanto a promessa de prosperidade pode oferecer a esperança de ascensão social.

Há outras análises adicionais que destacam a expansão do papel econômico do pentecostalismo, particularmente na América Latina. Tais mudanças econômicas foram potencializadores de pobreza e logo aumentaram as massas de seguidores

pentecostais. Neste caso, a crise econômica na década de 1980, juntamente com o advento do neoliberalismo na América Latina, teria um papel importante no desenvolvimento pentecostal na região. Podemos ver tais explicações nas obras de Paul Freston, bem como nas obras de Mansilla (2012) e muitos outros.

3. Classe social e religião: um casamento improvável

Como ocorre com qualquer esforço dotado de ambições muito grandes, como o caráter macroteórico e interdisciplinar dos chamados *estudos culturais*, torna-se simplesmente impossível cobrir todos os aspectos da realidade. Mesmo que este novo conjunto de ideias esteja configurado como uma nova onda paradigmática nas ciências sociais, podendo fornecer explicações detalhadas para essa nova sociedade global, por outro lado, ele é incapaz de perceber e explorar uma série de contradições desta sociedade. É sobre essas “sombras” produzidas por estas análises sobre a religião, especialmente sobre o pentecostalismo, que gostaria de avançar em termos teóricos neste trabalho.

Assim, podemos buscar entender o pentecostalismo não apenas em seus aspectos culturais, mas relacioná-lo com o que nós geralmente chamamos de aspectos materiais, em uma alusão ao conceito de classe social. No entanto, o conceito de classe social que nos interessa aqui tenta superar essa dicotomia entre materialismo e culturalismo, como é postulado na teoria de Bourdieu. Antes de tratar destas “sombras” esquecidas, devemos lidar primeiro com a análise da religião e sua relação improvável com o conceito de classe social, o que de certa forma nos leva à união hipotética entre tradições antagônicas, como o materialismo e o culturalismo.

Durante a história moderna da análise da religião, a ideia de religião sempre se manteve em uma posição incompatível com a de classe social. Isto é, em parte, devido a conflitos entre o materialismo e o culturalismo e também à forma como cada tradição se apropriou da noção de religião.

No centro da análise materialista, em que o conceito de classe social foi considerado uma ferramenta fundamental para a compreensão da sociedade, a religião foi interpretada como algo muito negativo. Como um legado da análise marxista, a religião tem sido associada à noção de ideologia (entendida como uma distorção da realidade) e dominação. Religião seria nada mais do que um subproduto das bases materiais da sociedade e serviria (como ideologia) como um mecanismo de dominação da classe dominante (burguesia, neste caso) sobre as classes oprimidas (o proletariado).

Na visão da teleologia histórica do velho materialismo, a religião desapareceria tão logo a classe dominada pela ideologia chegasse ao poder. Neste quadro

político analítico não havia espaço para qualquer análise mais sofisticada sobre a relação entre classe social e religião.

Nessa disputa, a religião tem sido interpretada como algo relacionado com o domínio da cultura. A ideia de religião foi relacionada com a expressão da subjetividade, “espírito”, que se refere ao abstrato, e diferente de qualquer coisa que possa estar relacionada com a vida da materialidade concreta. Portanto, a religião como um produto cultural não estaria relacionada à classe social. Seguindo este raciocínio, essa lógica social foi considerada um produto da economia. Nessa dinâmica, por um longo tempo, cultura e classe social foram separadas por um abismo quase intransponível. Como salientado por Klaus Eder (1995), foi somente a partir de Bourdieu que o fator cultural foi conectado de forma sistemática a classe social, permitindo-nos pensar mais profundamente sobre a relação entre classe social e religião.

É importante lembrar que, assim como Bourdieu conectou de forma sistemática os aspectos cultura e classe social, outras tentativas foram feitas com algum sucesso, especialmente no pensamento de Antonio Gramsci e, mais especificamente, no trabalho de Max Weber. No caso de Weber, não há apenas a tentativa de unir classe social e cultura, mas também há uma análise que leva em conta a relação entre classe social, ou melhor, estratos sociais, e religião. No entanto, Weber foi de certa forma vítima do sucesso das ideias marxistas e dos impactos políticos do pensamento marxista. Em um mundo dividido entre comunistas e capitalistas, Weber foi elevado à categoria de um anti-Marx e interpretado, erroneamente, como um culturalista em oposição ao materialismo marxista. Como a teoria de Weber sobre o capitalismo foi equivocadamente interpretada como uma confirmação do domínio da cultura sobre o materialismo, a religião logo apareceu em seu trabalho meramente como um produto da cultura. No entanto, é no trabalho de Weber que podemos encontrar os primeiros indícios da relação teórica entre classe social e religião. O modelo de compreensão da religião que foi elaborado por ele sempre esteve ancorado em bases materiais das classes sociais; eram as classes sociais portadoras de um tipo específico de religiosidade.

Apoiado em Weber e nas análises de Bourdieu, procuro construir os pilares principais que irão apoiar meus argumentos teóricos. Esses pilares são baseados na análise weberiana sobre a relação entre classe social e religião e em inovações teóricas oferecidas por Bourdieu sobre o conceito de classe social. Com apoio nestes pilares busco construir o casamento um tanto improvável entre classe social e religião. Com isto em mente, no entanto, eu gostaria de enfatizar que não estou afirmando que não haja relação estabelecida entre religião e classe social nas ciências sociais. Há de fato muitas dessas relações, no entanto, são feitas de forma superficial e sempre a partir de uma posição de coadjuvante, sem uma

análise profunda. A relação entre religião e classe social nas ciências sociais é apenas uma realidade estatística em que se juntam determinadas pistas para análises sobre alguns tipos de religião e de religiosidade, mas ainda não há uma longa tradição de análise teórica unificada dessa relação.

No caso do pentecostalismo, todos parecem concordar que esta é uma religião seguida principalmente por populações pobres que vivem em países em desenvolvimento, mas não há muitos estudos que explorem esses dados materiais associando este fenômeno a partir de uma perspectiva teórica. Com isso em mente, podemos rever as explicações funcionalistas sobre o pentecostalismo (abandonando a visão da velha teoria da modernização) e reinterpretá-las a partir das noções de classe social cunhadas por Bourdieu. Para completar, acredito que os estudos de Jessé Souza sobre modernização periférica e classe social no Brasil podem ser de grande valia.

4. Pentecostalismo como uma manifestação religiosa de uma classe esquecida na periferia do capitalismo: uma hipótese teórica

A principal proposta teórica aqui elaborada sustenta que o pentecostalismo pode ser entendido como uma forma de religiosidade que surgiu e se desenvolveu no contexto de sociedades que sofreram o impacto da expansão do sistema capitalista. Assim, devemos questionar como e por que o pentecostalismo é uma forma religiosa típica da periferia do sistema capitalista, e como ele também está diretamente relacionado a determinadas classes sociais que floresceram de modo impressionante em tais sociedades. Essas ideias podem explicar o sucesso do pentecostalismo no Brasil.

Vale ressaltar que este modelo mundial não só criou encontros entre diferentes culturas, mas também trouxe a padronização dos modelos de trajetória de vida. E devido a essa expansão do capitalismo, tornou-se possível a construção e o sucesso das religiões mundiais como o pentecostalismo. Seu discurso é tanto um produto desta configuração, como também a resposta de demandas religiosas desta classe com características globais.

Dentro dessa lógica interpretativa, podemos ver como este sistema-mundo (capitalismo) desempenha um papel importante na elaboração de sonhos e dramas típicos de indivíduos e comunidades que vivem sob a sombra de seu guarda-chuva. Portanto, o capitalismo é um fabricante de aspirações e trajetórias de vida e cria padrões de sucesso que representam “uma noção da boa vida”. Podemos ver que existem três eixos em torno dos quais giram os horizontes de ação gerados no modelo capitalista: no plano coletivo, o desenvolvimento econômico.

No plano individual, o sucesso no trabalho (a ideia de carreira como um sonho para todos os indivíduos é um produto do capitalismo) e um maior acesso a bens de consumo.

A primeira consideração importante é que o pentecostalismo, ao contrário de outras religiões cristãs, surge em um contexto em que a religião já não era uma potência hegemônica e a área econômica tinha afirmado o seu domínio. O pentecostalismo, no entanto, não precisa se adaptar aos novos tempos. Ele surgiu nestes novos tempos. Isto significa que a elaboração de seu discurso religioso estava completamente em sintonia com os desejos e os dramas gerados pelo capitalismo.

O pentecostalismo tornou-se a expressão religiosa por excelência de uma classe social com maior presença numérica em sociedades periféricas, ou seja, a massa de trabalhadores excluídos da expansão capitalista na periferia de seu sistema. Uma parte importante dessa equação foi a promessa do pentecostalismo de uma salvação intramundana, em sintonia com a necessidade de aliviar as ansiedades geradas pelo capitalismo.

Assim, um dos principais pilares desta religião é a promessa de incluir esses indivíduos em uma sociedade à qual eles não parecem pertencer. Uma forma desta promessa de inclusão ocorre por meio de promessas de sucesso material. O pentecostalismo promete a realização de sucesso por meio da fé, permitindo que essas pessoas participem de uma promessa de salvação em sintonia com as aspirações de consumo. A entrada em um “paraíso” moderno, ou seja, o mercado de consumo, está na lista de promessas religiosas do pentecostalismo, especialmente do neopentecostalismo. Assim, o pentecostalismo surgiu como uma religião típica dos excluídos, ou uma religião de classe dominada moderna que devido a processos históricos também está relacionada às especificidades étnicas.

O pentecostalismo, enquanto o terceiro movimento importante da reforma protestante, está relacionado à ascensão de uma classe social específica. Na modernidade, cada surgimento de uma nova classe social, especialmente quando se trata de uma luta pelo reconhecimento social e integração na sociedade, esteve ancorado no desenvolvimento de uma religião específica. Essa nova religião desempenha um papel na unificação do discurso e na defesa dos valores e do estilo de vida desta nova classe social que busca seu espaço na sociedade. Foi assim que a burguesia, em harmonia com a teologia e as formas de expressão do calvinismo, pôde se afirmar. Da mesma forma, podemos apontar para o proletariado e o metodismo e as formas como este movimento religioso está fortemente relacionado com a ascensão da classe trabalhadora. A mesma relação ocorre entre o pentecostalismo e as massas de pessoas que estão subintegradas ao sistema capitalista. Pentecostalismo tem sido, desde o início, a forma de expressão por excelência

desses estratos sociais esquecidos na análise.

O desenvolvimento dessa classe estava intimamente ligado a um processo específico de modernização na periferia, a chamada modernização periférica (SOUZA, 2003). O Brasil é um exemplo formidável desse processo, e não é por acaso que é o país mais importante em todo o mundo pentecostal. Do ponto de vista teórico, o pentecostalismo pode ser entendido como uma religião que se desenvolve em sintonia com o capitalismo. É uma resposta às novas ansiedades modernas periféricas.

Essas análises apontam para um elemento central no surgimento e no desenvolvimento do pentecostalismo: a matéria-prima de sua promessa de salvação religiosa baseia-se na ideia de ascensão social, especialmente uma ascensão relacionada à integração de grupos sociais subintegrados à dinâmica da sociedade.

Conclusão

Podemos perceber como o discurso da então nova religião surgida nos Estados Unidos se direcionou para atender às carências e dramas sociais específicos dos recém-chegados ao mundo urbano das grandes cidades norte-americanas, àqueles que habitavam a periferia destas cidades, excluídos social, econômica e etnicamente do núcleo daquela sociedade. Este mesmo drama social serviu de base para o desenvolvimento do pentecostalismo na América Latina, e, sobretudo, no Brasil. Neste país, uma massa gigantesca de excluídos, também habitante da periferia urbana (o que atesta a característica moderna destes setores – não tradicionais), encontrou no pentecostalismo as promessas de resposta aos seus dramas, especialmente a ansiedade de se integrar a um mundo do qual não faziam parte. Tal integração se daria através da promessa de ascensão social contida na modernidade.

Esse quadro nos conduz a concluir que o pentecostalismo foi o discurso religioso capaz de levar as principais promessas da modernidade a grupos sociais ou classes sociais “esquecidas” pela sociedade moderna. Através de uma linguagem religiosa, o pentecostalismo reuniu as noções de mobilidade social e sua consequente ideia de ascensão individual àquela massa de gente não plenamente integrada ao mundo moderno, mas vivendo nele. Nisto se tornou o cristianismo dos negros e mestiços, dos pobres e de todos os outros que se sentiam deslocados naquele mundo. Com o crescimento e expansão da ideologia do consumo como eixo central das sociedades modernas, tal como nos conta Zygmund Bauman em suas obras recentes, o pentecostalismo continua a prometer o acesso ao consumo via um discurso mágico-religioso.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Ronaldo de; MONTEIRO, Paula. Trânsito religioso no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 3, p. 92-101, 2001.
- ANDERSON, Allan. The gospel and culture in pentecostal mission in the third world. In: CONFERENCE OF THE EUROPEAN PENTECOSTAL CHARISMATIC RESEARCH ASSOCIATION, 9., 1999, Hamburg. *Proceedings...* Hamburg: University of Hamburg, 1999.
- _____. *An introduction to pentecostalism: global charismatic christianity*. London: Cambridge University Press, 2004.
- BURITY, Joanildo A. *Cultura e identidade no campo religioso*. Rio de Janeiro: UFRRJ, 1997.
- CAMARGO, Cândido Procópio. *Católicos, protestantes e espíritas*. Petrópolis: Vozes, 1973.
- CAMPOS, Leonildo Silveira. As origens norte-americanas do pentecostalismo brasileiro: Observações sobre uma relação ainda pouco avaliada. *Revista USP*, n. 67, p. 100-115, 2005.
- CORTEN, André. *Os pobres e o Espírito Santo: o pentecostalismo no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1996.
- D'EPINAY, Christian Lalive. *O refúgio das massas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.
- DOZON, Jean-Pierre; CORTEN, André; ORO, Ari Pedro (orgs.). *A Igreja Universal do Reino de Deus: os novos conquistadores da fé*. São Paulo: Paulinas, 2003.
- EDER, Klaus. *The new politics of class: social movements and cultural dynamics in advanced societies*. London: Sage, 1995.
- FRESTON, Paul. *Evangelicals and politics in Asia, Africa and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- FRY, Peter. *Duas respostas à aflição: umbanda e pentecostalismo*. São Paulo: Hucitec, 1975.
- GILROY, Paul. *The black atlantic: modernity and double consciousness*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- HOLLENWEGER, Walter J. *The pentecostals*. London: SCM Press, 1972.
- MANSILLA, Miguél Ángel. Sociologia y pentecostalismo. *Revista Civitas*, v. 12, n. 3, 2012.
- MARIANO, Ricardo. *Neopentecostais: sociologia do novo pentecostalismo brasileiro*. São Paulo: Loyola, 1999.
- _____. *Análise sociológica do crescimento pentecostal no Brasil*. 2001. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- MARTIN, David. *Tongues of fire: the explosion of protestantism in Latin America*. Oxford: Blackwell, 1990.
- _____. *Forbidden revolutions: pentecostalism in Latin America, catholicism in Eastern Europe*. London: SPCK, 1996.
- _____. *The pentecostals: the world their parish*. Oxford: Blackwell, 2002.
- NIEBUHR, H. Richard. *As origens sociais das denominações cristãs*. São Paulo; São Bernardo

do Campo: ASTE/Ciências da Religião, 1992.

ROLIM, Francisco Cartaxo. *Pentecostais no Brasil: uma interpretação sócio-religiosa*. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.

SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: EdUFMG, 2003

WARNER, R. Stephen. Book review of the churching of America, 1776-1990: winners and losers in our religious economy. In: FINKE, R.; STARK, R. *Journal for the scientific study of religion*, v. 32, n. 3, p. 295-297, 1993.

WILLEMS, Emilio. *Followers of the new faith culture change and rise of protestantism in Brasil and Chile*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1967.

Normalização do estado de exceção no Brasil: zonas indiscerníveis entre polícia e militares na segurança pública

Carlos Henrique Aguiar Serra
Luís Antônio Francisco de Souza

Introdução

*A partir de certo ponto não há mais retorno.
É este o ponto que tem de ser alcançado.*
- Franz Kafka

Infelizmente, da perspectiva do avanço democrático, ainda estamos tentando atingir este ponto a partir do qual não há mais retorno. A democracia e a justiça social parecem objetivos ainda inatingíveis no país. Ao contrário, para qualquer observador mais atento, o Brasil tem assimilado o modelo das guerras híbridas, incorporando estratégias militares nas atividades públicas em geral destinadas ao serviço civil. Estas estratégias militares variam da ocupação do espaço público, da censura à liberdade de opinião, do emprego do dispositivo da Garantia da Lei e da Ordem (GLO), do uso constante de militares para conter crises de segurança pública, do uso de estratégias de *lawfare*, da disseminação das redes de ódio, do discurso fundamentalista em que se unem representantes das Forças Armadas, polícias, promotores públicos e representantes de designações religiosas mais *aguerridas*. Neste contexto preocupante, a construção do outro como inimigo a ser combatido, imobilizado e, eventualmente, abatido torna-se estratégia *rotinizada* em todas as esferas sociais. A racionalidade é sempre a mesma: os militares assumem ascendência sobre outros setores da sociedade, tutelando uma suposta vontade *nacional*. Ou seja, não se trata mais do emprego da força militar máxima para conter desordens e desordeiros, mas sim o emprego minucioso de táticas de vigilância, de controle de acesso, de checagem de fronteiras, de ocupação territorial, de controle digital de identidades, numa espécie invasiva de guerra de guerrilha ou guerra de informações, em que não há igualdade entre os combatentes. Nestas estratégias e táticas, não há um vencedor, porque a guerra não foi declarada; a guerra não começa com um ultimatum nem termina com armistício. Trata-se de uma guerra contínua, permanente, a aumentar as tensões do tecido

social, criando desconfianças, medo e cisões entre grupos e indivíduos.¹ Essa guerra está imbricada à Necropolítica, segundo conceito formulado por Mbembe (2019), não apenas como gestão de vidas e de mortes, mas também como um dispositivo punitivo. As reações à pandemia do coronavírus no Brasil demonstram exatamente este ponto crucial.

O estado de exceção militarizado vem se implantando gradualmente a partir do discurso de contenção da criminalidade urbana, taxada como terrorismo, mas, na verdade, tem como foco restrições aos direitos humanos e aos avanços decorrentes de políticas sociais, taxados como comunismo. Nesta dupla frente de batalha assimétrica, os militares vêm ocupando de forma mais sistemática a burocracia estatal. Em 2006, a organização criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC) realizou uma série de ataques que culminaram com a morte de 86 pessoas. Em 2010, o Rio de Janeiro sofreu uma onda de ataques promovidos pelo Comando Vermelho (CV). Em junho de 2013, na esteira dos movimentos que ficariam conhecidos como a Primavera Árabe (2010), diversas cidades do Brasil, e em especial o Rio de Janeiro, foram palco de intensos conflitos entre manifestantes e forças de segurança. Para todos estes eventos, a resultante foi sempre a mesma: escalada do uso da força pela Polícia Militar e emprego de grupamentos militares, aumentado a permeabilidade entre Polícia e Exército, entre segurança pública e guerra (LEIRNER, 2020; SALLA, 2008; D'ELIA FILHO, 2013).

E o estado de exceção não se encerra nestas medidas. A partir do ano de 2016, aprofunda-se a criminalização de movimentos sociais, há limitações ao direito de greve, ocorrem sindicâncias contra funcionários públicos e professores universitários, acontece a *rotinização* da perseguição de lideranças de movimentos sociais, há anistias e indultos a policiais militares envolvidos com assassinatos e chacinas, apenas para citar alguns exemplos. Sendo assim, a segurança pública sempre aciona a necessidade da militarização e sempre utiliza medidas de exceção. O emprego de metáforas militarizadas torna-se comum nos discursos de governantes e de meios de comunicação corporativos: cerco, sítio, ocupação, incursão, invasão, operação, combate, intervenção. Este processo se reflete, historicamente, na militarização das forças policiais e na policialização das Forças Armadas. Não por menos, as polícias têm primado pelo controle violento da criminalidade, pela discriminação de determinadas faixas da população e grupos

1 O presente capítulo se inspira nas reflexões de Giorgio Agamben (2004), Michel Foucault (1999), Mbembe (2019), Gros (2006), Graham (2016) e Leirner (2020). Estes autores apontam os limites ambíguos entre guerra e política, entre estado de exceção e estado de direito, a militarização do espaço urbano, e demonstram como as guerras contemporâneas assumiram uma nova configuração em que a diferença entre frente de batalha e retaguarda, entre combatentes e não combatentes, entre inimigo interno e externo não é mais aplicável.

sociais e pela virtual ineficácia em controlar os membros de seus próprios quadros. Ao mesmo tempo, os militares, ao serem acionados para ações de segurança pública, replicam as mesmas estratégias atrabiliárias das polícias: uma instituição não corrige a outra, pelo contrário, elas se espelham uma na outra naquilo que têm de pior e, assim, perdem sua especificidade e deixam de ser responsabilizadas (ZAVERUCHA, 2005; SERRA; SOUZA, 2018; BATISTA; BATISTA, 2012).

Mais do que este hibridismo policial/militar, estamos vendo até mesmo estas instituições funcionando como Estados dentro do Estado, ou mesmo como milícias dentro do estado de direito, com suas estratégias, agendas e agências, sem que se submetam a qualquer forma de escrutínio social-democrático. Uma milicianização do Estado brasileiro está em curso e seu efeito imediato é a normalização da exceção. Vale dizer, não é possível compreender a atual situação da segurança, da violência e dos mecanismos de punição no Brasil contemporâneo sem observar a relação complexa entre as forças policiais, as Forças Armadas e a *força* das milícias (NÓBREGA JUNIOR, 2010; SERRA; SOUZA, 2018).

1. Polícia, violência policial e estado de exceção

As notícias recentes apontam para a persistência e aprofundamento dos problemas policiais legados pela ditadura militar no Brasil. Violência, ineficácia e descontrole marcam a política de ocupação dos territórios pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro, as estratégias de policiamento das manifestações públicas urbanas dos últimos meses, o enfrentamento do crime organizado em São Paulo, o controle sanitário da chamada *cracolândia*, a política de “combate” às drogas, ao furto e roubo de cargas e de bancos. As ações são repetições das táticas do passado, baseadas numa cultura autoritária e inquisitorial (LIMA, 1995; PINHEIRO, 2001). Violência letal por parte das Polícias Militares, com o caso extremo de São Paulo, que em 2012, foi o centro de uma guerra particular com membros do crime organizado, provocando índices de mortalidade inaceitáveis em qualquer contexto democrático. Corrupção por parte da Polícia Civil, que continua alimentando o crime por meio de acertos e de acaques aos criminosos, e, neste sentido, reforça o caráter seletivo de nossa justiça criminal, fazendo controle social violento das classes subalternas. O modelo está tão desgastado que a segurança dos grandes eventos internacionais tornou-se uma das primeiras experiência de medidas de exceção, articulando forças policiais nacionais e internacionais, com a coordenação dos militares (AZZI, 2017). A Força Nacional de Segurança, com seu evidente componente militarizado, vem sendo usada de forma permanente em várias unidades da federação, incluindo Distrito Federal, para trabalhos de segurança pública, em geral, dentro da tática militar

geral: cercar, controlar acessos, fiscalizar inimigos infiltrados. E, insistimos, tem se tornado cena normal o emprego dos militares nas políticas de segurança, quer no planejamento quer na ação diária de suporte às polícias. O que alguns autores estão chamando de “militarização do campo social” não está apontando, portanto, para os limites do atual modelo policial (FLEURY, 2012; BRITO; OLIVEIRA, 2013).

Desde a redemocratização, os governos civis, em suas políticas de segurança pública, enfrentaram sérias dificuldades para assegurar o monopólio estatal da violência e garantir o exercício da legalidade democrática. Essas dificuldades podem ser observadas tanto na manutenção do *status quo* político quanto na resistência às mudanças por parte de instituições fundamentais do Estado democrático, tais como o poder Judiciário, a administração da justiça e as instituições da segurança pública. Tais resistências refletem os limites da democratização da sociedade brasileira. As violações sistemáticas de direitos foram se tornando cenas comuns na sociedade brasileira e contribuíram para a corrosão dos valores democráticos (MESQUITA NETO, 1999; PINHEIRO, 2001; CALDEIRA, 2001). Enquanto as instituições adiam a aplicação das regras do jogo democrático, as violações sistemáticas de direitos se tornam cenas comuns na sociedade brasileira. As comunidades periféricas tornaram-se reféns do medo, do controle territorial promovido pelas quadrilhas do tráfico de drogas, da exploração do mercado de segurança pelas milícias privadas, da violência policial. Ao mesmo tempo, vigoram níveis intoleráveis de corrupção, de favorecimentos ilegais e de impunidade nos estratos superiores da sociedade brasileira (ZALUAR, 1999; SOARES, 2000; MACHADO DA SILVA, 2008; LEITE, 2012).

No Brasil, as organizações policiais sofreram forte influência do regime de exceção (1964-1985), reforçando seu caráter fechado e hierárquico, com sua estrutura militarizada. A capacidade das polícias em responder às novas demandas está limitada a respostas padronizadas que envolvem a violência física, o envio de viaturas em situação de emergência, o policiamento aleatório, além da demanda por compra de veículos e armas. As instituições policiais têm baixa capacidade de antecipação e de planejamento e enorme dificuldade em estabelecer e manter relações eficazes com o público (MESQUITA NETO, 1999; LIMA, 2011; MONJARDET, 1996).

Nos últimos 30 anos, várias iniciativas de reforma das instituições policiais brasileiras foram ensaiadas, todas sofreram críticas e resistências, em parte, provenientes da mentalidade militar e corporativa. No bojo do processo de redemocratização, em meados dos anos 1980, o esforço foi no sentido da “remoção do entulho autoritário”: mudança do quadro diretivo das polícias para aposentar aqueles profissionais atrelados à ditadura militar, extinção dos órgãos secretos e dos grupamentos de perseguição política, vinculação das polícias ao comando

dos governos civis, profissionalização dos quadros e incremento nos efetivos. Nos anos 1990, sobretudo diante da repercussão nacional e internacional de casos de execuções com participação de policiais, medidas foram tomadas para mudar o processo de julgamento de homicídios dolosos cometidos por policiais militares contra civis, houve a criação das Ouvidorias de Polícia, a implantação de mecanismos de controle dos policiais envolvidos diretamente com fatos violentos e do uso do armamento policial. Entretanto, essas medidas tiveram impacto reduzido sobre a eficiência da atuação e sobre o *ethos* do policial. Nos primeiros anos de 2000, houve discussão intensa em torno da necessidade de unificação das polícias civis e militares e em torno do problemático caráter cartorial da investigação policial (HAGEN, 2006; MISSE, 2010). Todas estas iniciativas foram recebidas com resistência e, hoje, estão sendo desmanteladas, diante de um retrocesso sem precedentes. Estamos observando, pela via do estado de exceção que se torna permanente, uma retomada do modelo policial da ditadura militar.

Até meados dos anos 1990, o governo federal pouco atuou na área da segurança pública. Nos anos 2000, novas iniciativas de reforma emergiram no contexto do amplo debate em torno da persistência da violência policial, das campanhas nacionais de desarmamento, do aumento dos sequestros urbanos e da virulência das rebeliões no sistema prisional e de internação de jovens infratores. O governo federal, no período de 2000 a 2014, lançou nova agenda para a elaboração de práticas inovadoras de policiamento e de políticas de segurança pública pelas unidades da federação. Exemplo da nova agenda foi a criação do Plano Nacional de Segurança Pública, do Fundo Nacional de Segurança Pública, do Sistema Único de Segurança Pública, de 2003, e do Programa Nacional de Segurança com Cidadania, de 2007. O governo priorizou, assim, a prevenção da violência e criminalidade, a segurança cidadã para suprimir o modelo policial repressivo em vigor.

Planos de segurança começaram a ser gestados nos âmbitos federal, estadual e municipal. A elaboração de planos de segurança é atualmente uma das condições para o repasse de verbas federais para os estados e municípios e é parte do Sistema Único de Segurança Pública. Com estímulo à instalação de Conselhos Comunitários de Segurança, houve maior participação da sociedade civil na discussão sobre segurança local. Estratégias de integração substituíram a tese da unificação. Entre 2003 e 2009, a segurança pública ocupou espaço importante na agenda política brasileira, com aumento considerável de gastos e de implantação de estratégias superficiais (DIAS NETO, 2005; SENTO-SÉ, 2011).

Como estamos afirmando, o modelo policial-militar não mudou, ao contrário. O montante gasto em segurança pública, por exemplo, é muito significativo e alcançou, no começo da primeira década de 2000, 1,36% do PIB brasileiro, o que representa quase 10% da arrecadação total de impostos do país. Essa soma

superou o percentual do PIB investido pela França (FBSP, 2011). Em 1996 foi promulgada a Lei 9.299, conhecida como Lei Hélio Bicudo. O indiciamento e a investigação dos crimes cometidos por policiais passaram a ser divididos entre a corregedoria da Polícia Militar e o delegado de polícia. Os homicídios praticados por policiais militares em serviço ou em que há utilização de arma da corporação são apurados tanto pela Polícia Civil quanto pela Militar. Os inquéritos da Polícia Civil são distribuídos às Varas Criminais, mas os da Polícia Militar, por versarem especificamente sobre o homicídio, são distribuídos à Justiça Militar que os remete às Varas do Júri, caso haja indícios de crime doloso contra a vida (LIMA, 2011).

Não obstante, esses crimes sempre foram classificados como “resistência seguida de morte” e não como homicídios. Essa tipificação não encontra correlação no Código Penal brasileiro, mas tem conexão com o militarismo. Segundo as leis do processo criminal, crimes cometidos por policiais implicam em três delitos: o fato gerador da ação policial; a resistência à prisão e o homicídio cometido pelo policial. Durante a instrução do inquérito, as provas não são coletadas de forma independente, os testemunhos se restringem aos policiais envolvidos com a ação criminal; sendo assim, a conduta do policial não é investigada. Em todos os casos analisados pelas Ouvidorias de Polícia, observa-se que a investigação e as peças probatórias apontam sistematicamente para a culpabilidade do criminoso morto, ou seja, o inimigo morto é culpado pela sua própria morte. Perfeito círculo vicioso das táticas de guerra normalizadas pelas forças policiais.

Apenas como ilustração do problema aqui apresentado, ou seja, a necessidade de olharmos a história da segurança pública no Brasil a partir da chave interpretativa do estado de exceção, em São Paulo, em 2000, foram mortos 837 indivíduos em ações policiais; em 2010, 495; em 2011, 438 mortes e em 2012, 546, voltando a subir em razão do conflito entre PM e PCC. A Secretaria da Segurança Pública de São Paulo não divulga dados sobre mortes de não policiais e de policiais fora de serviço, o que prejudica uma avaliação mais acurada da situação. De toda forma, a violência policial está ligada ao aumento das mortes violentas nas periferias e nas regiões metropolitanas das principais capitais do Brasil, já que policiais e ex-policiais, segundo matérias jornalísticas, têm participação em grupos de extermínio, de execução sumária (chacinas). Foram registradas 34 chacinas em São Paulo, com total de 134 mortes em 1994. Entre maio de 2006 - quando ocorreu o pico de mortes no rastro da reação contra os ataques do PCC - e dezembro de 2007, a Ouvidoria de Polícia registrou 166 ações classificadas como execução sumária ou chacina, que vitimaram 355 pessoas em todo o estado. E esta situação não sofreu alteração substantiva, ao contrário, as instituições policiais militares no Brasil mantêm as populações periféricas em constante estado de sítio, com

prisões ilegais, mortes, perseguições, ameaças e atos de terror.

Sabemos que para mudar esse quadro é preciso que as polícias brasileiras adotem políticas sobre o uso da força e, particularmente, sobre o uso da força letal, seguindo recomendações da ONU (1990). No Brasil, o Estatuto do Desarmamento foi fundamental para a redução do número de armas leves nas mãos de não policiais, mas nada foi feito para controlar a posse e o uso da força nas instituições policiais. Apenas a partir da criação do Pronasci, em 2007, houve estímulo à formação de equipes de gerenciamento de crises nas polícias do país e objetivou-se promover políticas voltadas para a redução da letalidade policial por meio da valorização da profissionalização, da educação continuada dos policiais, com o programa de bolsa-formação, junto com políticas de segurança pontuais em áreas de altos níveis de violência (LEAL, 2010). Estas iniciativas parecem distantes hoje, porque estamos vivendo um momento de desmantelamento das regras que pretendiam proteger a população contra suas polícias. É preciso ter em mente, no entanto, que no âmbito da chamada guerra híbrida, a militarização da segurança pública está se convertendo numa estratégia global, segundo a qual ex-combatentes das chamadas guerras contra o terror e da guerra contra as drogas têm sido contratados como policiais em todos os países do Atlântico Norte, e as armas empregadas nestas guerras estão sendo “recicladas” para uso contra as populações civis destes mesmos países. De fato, há um excedente de militares e de armas de guerra que está sendo incorporado pelas forças de segurança, cada vez mais militarizadas e cada vez mais orientadas pelo princípio de que “inimigo bom é inimigo morto”.

2. Intervenção militar no Rio de Janeiro: paradigma da exceção

A democracia no Brasil não avançou suficientemente a ponto de mudar de forma substancial as instituições policiais e as políticas de segurança pública. A PEC 51/2013 poderia ter sido uma novidade, já que propõe reestruturação do modelo de segurança pública, partindo da desmilitarização da polícia. A proposta afirma que a polícia é instituição de natureza civil e de ciclo completo (policimento e investigação), além de contemplar a criação de ouvidoria externa à polícia. É preciso insistir em que a proposta é a culminação das tentativas de controle civil das polícias, colocando a proteção aos direitos dos cidadãos no centro da atuação policial e estabelecendo uma política específica de uso da força. Não era para acontecer. Desde 2016, com a retomada do poder pelos militares, todas estas agendas entraram em compasso de espera ou mesmo estão sendo desativadas.

O paradigma da exceção no Brasil, afirmamos de forma veemente, foi a intervenção militar no Rio de Janeiro, autorizada pelo governo Temer, que durou de

fevereiro a dezembro de 2018.² A intervenção, neste sentido, não apenas serviu de laboratório para medidas repressivas e violentas de segurança, como também foi um teste de legitimação da gestão militarizada da segurança pública, com seu componente de construção permanente de um inimigo a ser abatido, dentro da lógica da guerra e do confronto armado. Esta intervenção não é isolada; há vários anos os governos do Rio de Janeiro têm apelado para a GLO para instaurar um estado de exceção normal na cidade e no estado. Grande parte das justificativas para as intervenções gira em torno da chamada guerra ao crime organizado e ao tráfico de drogas. As intervenções recebem roupagem jurídica pelas chamadas GLO (Garantias de Lei e Ordem). As ações para “Garantia da Lei e da Ordem” são previstas no artigo 142 da Constituição Federal e são regulamentadas pela Lei complementar nº 97, de 1999, e pelo decreto presidencial 3.897, de 2001. Segundo a legislação, essas ações preveem a utilização das Forças Armadas em situações em que houver o entendimento de que as forças policiais locais não são mais capazes de lidar com uma determinada crise. Na intervenção, foi introduzido o conceito de segurança integrada, que pode ser definido como a ação coordenada entre os órgãos de Defesa, Inteligência e Segurança Pública. Ou seja, é uma concepção militar segundo a qual segurança e defesa são consideradas indissociáveis. A segurança pública, nesta doutrina, compreende desafios de ordem tática, operacional e estratégica, sendo que no centro da doutrina se encontra o princípio do uso da força para enfrentamento do terrorismo, do crime organizado, do tráfico de armas, do tráfico de drogas, do contrabando e da lavagem de dinheiro. As questões do crime, portanto, são analisadas a partir do referencial da defesa e da segurança nacional, legitimando a intervenção militar na segurança e normalizando a guerra híbrida (SILVA, 2018).

A Constituição Federal (CF) de 1988, no seu artigo 144, apresenta o termo Segurança Pública, segundo o qual “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio [...]”. Para tanto elenca como principais órgãos de segurança pública: a Polícia Federal; a Polícia Rodoviária Federal; a Polícia Ferroviária Federal; as Polícias Cíveis; as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares. Entretanto, no artigo 142, a Constituição prevê que as Forças Armadas (FA) “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer um destes, da lei e da ordem”. Este caráter vago da Constituição Federal, incluindo as Forças Armadas no âmbito da

2 Para uma visão detalhada sobre a intervenção, ver o Observatório da Intervenção. Disponível em: <http://observatoriodaintervencao.com.br/>. Acesso em: 23 abr. 2018.

Segurança Pública sem limitar ou mesmo definir seu escopo permite interpretações legitimadoras de adoção de medidas de exceção.

A intervenção militar, portanto, não teve outro propósito senão o de imprimir o modelo de exceção que cria a necessidade infinita de novas intervenções.³ A entrega do comando da segurança do Rio de Janeiro aos generais do Exército foi um movimento de fortalecimento do militarismo no país, num momento em que estava ocorrendo a corrida eleitoral que colocava forças progressistas contra forças conservadoras, entre grupos políticos que defendiam a desmilitarização da segurança e grupos apoiados pelo complexo industrial e político-militar. A intervenção, portanto, está no bojo da militarização da segurança pública e de retomada do poder pelos militares.⁴ Sendo assim, a militarização da segurança está contribuindo para elevar os níveis de infâmia dos moradores de periferia porque veem seus corpos e sua dignidade cada vez mais violados (CALDEIRA, 2001; D'ELIA FILHO, 2013). Neste cenário, o uso dos corpos é uma engrenagem emblemática do processo de produção e este “uso” é para além das “cisões sujeito/objeto, ativo/passivo” (AGAMBEM, 2017). As intervenções militares na segurança normalizam as tentativas de retirar da justiça comum o julgamento de crimes cometidos por militares em função de polícia e autorizam o uso indiscriminado da força física e das armas de fogo.⁵

3 Orçamento da intervenção foi da ordem de 1,2 bilhões. O Gabinete da Intervenção gastou somente 6% do total. Em números, isso corresponde a cerca de R\$ 72 milhões, dos quais R\$ 61 milhões foram destinados às Forças Armadas. Já a aplicação dos recursos nos órgãos de segurança pública estadual ficou limitada a cerca de R\$ 9,5 milhões. Cf. Observatório da Intervenção. Disponível em: <http://observatoriodaintervencao.com.br/>. Acesso em: 23 abr. 2018.

4 “Apesar da intervenção federal no Rio ser algo inédito desde a promulgação da Constituição de 1988, não é a primeira vez que as Forças Armadas realizam operações na área de segurança pública do estado. Os decretos de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) foram usados por todos os ex-presidentes desde Fernando Collor, para permitir patrulhamento do Exército durante grandes eventos, como a ECO-92 e, mais recentemente, Copa do Mundo e Olimpíadas, ou para auxiliar as forças de segurança estaduais na tentativa de conter a violência de facções criminosas. Os índices de violência, como a taxa de homicídios, no entanto, sempre retomaram aos mesmos patamares, como 40 assassinatos por 100 mil habitantes, número de 2017. Um exemplo do desperdício de recursos públicos se deu, por exemplo, entre abril de 2014 e junho de 2015, quando o complexo de favelas da Maré, Zona Norte do Rio, permaneceu ocupado por militares do Exército, ao custo estimado de R\$ 600 milhões, sem produzir efeitos positivos na violência da região. Em 2017, foi a vez de Temer bancar R\$ 10 milhões em uma invasão na Rocinha que resultou numa pequena apreensão de armas”. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/02/23/intervencao-militar-na-seguranca-do-rio-atinge-os-mais-pobres-e-nao-resolve-violencia/>. Acesso em: 23 abr. 2018.

5 “Foi com bastante perplexidade que a comunidade jurídica recebeu a Lei 13.491/2017, recentemente sancionada e que amplia a competência da Justiça Militar Federal e, como veremos, também da Justiça Militar estadual”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-out-20/limite-penal-lei-134912017-fez-retirar-militares-tribunal-juri>. Acesso em: 20 mar. 2018. Estes ajustes ilegais da lei, característicos de

É por isso que as cenas de abuso e violência por parte de policiais militares, agindo como membros de gangues urbanas ou de milícias, são comuns no Brasil em que os militares continuam dando as cartas no jogo político. E a situação não para por aí; além das chacinas, das ameaças, do toque de recolher, polícias e milícias desenvolvem ações em muito parecidas. No final de 2019, o presidente da República enviou um projeto de lei ao Congresso que amplia as circunstâncias em que militares que atuam em Operações de Garantia da Lei e da Ordem podem matar civis sem serem punidos – os chamados excludentes de ilicitude, quando uma ação, mesmo que fatal, não configura crime. Como, por exemplo, se houver um civil armado, mesmo que ele não atire contra a tropa, os militares podem atirar para matar. O PL ainda será avaliado pelo Congresso, mas a impunidade já acontece na prática. Desde 2010, nenhum militar foi condenado pela morte ou lesão de civis em GLOs. Todos os casos de violência policial, militar e de milícias mostram os dois padrões clássicos de atuação truculenta e impune: a) a vítima da violência policial torna-se algoz, sendo enquadrada legalmente como tendo cometido crime contra os policiais; b) a chamada resistência seguida de morte ou auto de resistência, em que a pessoa assassinada pela polícia torna-se responsável pela sua morte, porque a polícia instaura procedimento para investigar a responsabilidade do morto! *Mutatis mutandis*, este é o modelo que estamos vendo se reproduzir em todas as ações das milícias e nos discursos dos políticos que as apoiam. Ou seja, o estado de exceção é uma forma de desativação do processo civilizador, no sentido do monopólio estatal da violência e de pacificação interna dos espaços sociais (SERRA; SOUZA, 2018).

Conclusão

Na gestão militarizada, há a pretensão da preeminência dos militares na administração da força e dos riscos, em que a vida e a morte têm lugar de destaque. A militarização dos aparelhos do Estado e a estatização dos grupos paramilitares demonstram que o poder de morte e de destruição é central nas estratégias biopolíticas produtoras de desigualdades sociais e de assimetrias de distribuição de poder no país. A morte, ou a possibilidade da morte, é parte da engrenagem biopolítica militarizada (FOUCAULT, 1999). As formas de intervenção militares estão compreendidas na exceção soberana, na medida em que o poder de morte, previsto em situações de guerra, é confiscado pela polícia e é racionalizado pelo

um estado de exceção, são a base das mudanças propostas pelo novo ministro da Justiça; caso algumas destas mudanças ocorram, o Brasil literalmente legaliza o assassinato cometido por policiais. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/04/politica/1549311947_740805.html. Acesso em: 09 fev. 2019.

militarismo, como luta permanente contra um inimigo imaginário. Sendo assim, matar é parte integrante de um dispositivo de controle da vida daqueles que merecem viver a custo do massacre de quem deve morrer. Estas estratégias não fazem distinção entre legalidade e ilegalidade, ao contrário, o modelo militarizado de segurança parece, de alguma forma, reforçar a indistinção entre legal e ilegal; sendo assim, fazem parte da segurança militarizada as ações de grupos paramilitares, como os que cometem chacinas a mando de comerciantes e de políticos e, evidentemente, as milícias.

O efeito mais permanente da intervenção, bem como da militarização da segurança de uma forma geral, foi legitimar a tomada do poder pelos militares pela via do voto direto. Mudanças mais amplas no papel dos militares nas guerras, na gestão do terrorismo, no combate às drogas permitiram que eles participem de forma mais ativa em ações de natureza civil. E mais importante é que a militarização configura um verdadeiro estado de exceção permanente, na medida em que intervenções, ocupações, operações e estratégias militares operam nas margens em que se encontram o legal e o ilegal. Dessa forma é invertida a proposição de Clausewitz: a política é a extensão da guerra por outros meios. Mais do que isto, hoje, talvez a política seja a extensão da guerra por meios ainda altamente militarizados. Ou seja, as relações de poder estão encontrando sua ancoragem na guerra e nos dispositivos militares. O poder político insere estas relações nas instituições e as armas tornam-se os verdadeiros juizes (FOUCAULT, 1999, p. 22-23). O militarismo, além de representar o modelo de um estado de exceção, permite aparato punitivo e de gestão das pluralidades políticas que traz consigo uma estratégia violenta imbricada à lógica do estado de exceção.

Referências bibliográficas

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. *O uso dos corpos*. São Paulo: Boitempo, 2017.

AZZI, Veronica F. Security for show? The militarisation of public space in light of the 2016 Rio olympic games. *Contexto Internacional*, v. 39, n. 3, sep./dec. 2017.

BATISTA, Nilo; BATISTA, Vera Malaguti (orgs.). *Paz armada*. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

BRITO, Felipe; OLIVEIRA, Pedro Rocha de (orgs.). *Até o último homem: visões cariocas da administração armada da vida social*. São Paulo: Boitempo, 2013.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo. Edusp; Editora 34, 2001.

D'ELIA FILHO, Orlando Zaccone. *Indignos de vida: a forma jurídica da política de*

- extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.
- DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- FLEURY, Sônia. Militarização do social como estratégia de integração: o caso da UPP do Santa Marta. *Sociologias*, v. 14, n. 30, p. 194-222, maio/ago. 2012.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, v. 5. 2011.
- FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- GRAHAM, Stephen. *Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar*. São Paulo: Boitempo, 2016.
- GROS, Frédéric. *États de violence: essai sur la fin de la guerre*. Paris: Galimard, 2006.
- HAGEN, Acácia Maria Maduro. *O trabalho policial: estudo da polícia civil do Estado do Rio Grande do Sul*. São Paulo: Ibccrim, 2006.
- LEAL, Carlos Ivan Simonsen *et al.* *Segurança e cidadania: memórias do Pronasci*. Rio de Janeiro: EdFGV, 2010.
- LEIRNER, Piero C. *O Brasil no espectro de uma guerra híbrida: militares, operações psicológicas e política em uma perspectiva etnográfica*. São Paulo: Alameda, 2020.
- LEITE, Márcia S. P. Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 6, n. 2, p. 374-389, 2012.
- LIMA, João Marcelo Maciel de. *Democracia e accountability: violência policial e práticas de controle sobre a Polícia Militar no Estado de São Paulo*. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista, Marília, 2011.
- LIMA, Roberto Kant de. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio (org.). *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- MBEMBE, Achille. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. São Paulo: N-1 Edições, 2019.
- MESQUITA NETO, Paulo. Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: PANDOLFI, Dulce *et al.* (orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- MISSE, Michel (org.). *O inquérito policial no Brasil: uma pesquisa empírica*. Rio de Janeiro: Booklink, 2010.
- MONJARDET, Dominique. *Ce que fait la police: sociologie de la force publique*. Paris: La Découverte, 1996.
- NÓBREGA JUNIOR, José Maria Pereira. A militarização da segurança pública: um entrave para a democracia brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, v. 18, n. 35, p. 119-130, fev. 2010.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. *Princípios básicos sobre a utilização*

da força e de armas de fogo pelos funcionários responsáveis pela aplicação da lei. Adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana. Cuba, 27 de agosto a 7 de setembro de 1990.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Transição política e não-Estado de Direito na República. In: SACHS, Ignacy *et al.* (orgs.). *Brasil: um século de transformações.* São Paulo: Cia. Das Letras, 2001.

SALLA, Fernando Afonso. Considerações sociológicas sobre o crime organizado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 71, 2008.

SENTO-SÉ, João Trajano. A construção de um discurso sobre a segurança pública no âmbito nacional: apontamentos para um programa de pesquisa. *Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 4, n. 3, p. 501-522, 2011.

SERRA, Carlos Henrique Aguiar; SOUZA, Luís Francisco de. Estado de exceção, gestão militarizada dos ilegalismos e as novas configurações da infâmia no Brasil contemporâneo. *Revista NEP – Núcleo de Estudos Paranaenses da UFPR*, v. 4, p. 141-163, 2018.

SILVA, Vinicius Felix da. *O estado de exceção pacificador: modulações e paradigmas da exceção em Agamben e na política pública de pacificação do Rio de Janeiro.* 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2018.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro.* São Paulo: Cia. Das Letras, 2000.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. *São Paulo em Perspectiva*, v. 13, n. 3, jul./set. 1999.

ZAVERUCHA, Jorge. *FHC, forças armadas e polícia: entre o autoritarismo e a democracia, 1999-2002.* Rio de Janeiro: Record, 2005.

A securitização dos protestos sociais: da Primavera Árabe à política de segurança do governo Donald Trump

Marcial A. Garcia Suarez

Daniella Motta da Silva

Felipe Pessoa Duran

Bernardo J. do Rego Monteiro

Introdução

Na atualidade vivemos em um contexto de expansão sistemática da naturalização da violência e da construção do medo, em que governos atuam gerindo dispositivos jurídicos e securitários por meio dos quais agem segundo um discurso recorrente da razão de Estado e segurança nacional.

É importante salientar que assim como qualquer outro fenômeno social de inquietação no qual existe um antagonismo latente entre diferentes grupos que o compõem, igualmente existirão indivíduos ou grupos que vislumbram novas perspectivas no campo de interesses, agindo de forma a estabelecer, assim, um dilema ou uma disputa. Desta maneira funcionam os movimentos sociais, inseridos no centro de tais disputas de modo a organizarem a sociedade civil em prol de anseios políticos e sociais. Neste sentido, diante do cenário atual das mobilizações sociais, é imperante entender o quanto as redes sociais e a internet, aliadas aos telefones celulares, desempenharam e desempenham um papel significativo no novo modelo de mobilização social dos pós-primavera árabe.

Seguindo esta lógica, ao passo que os Estados Unidos, durante o mandato presidencial de Donald Trump, tiveram um novo modelo ascendente de interação e comunicação entre presidente e cidadãos através da utilização das redes sociais, em especial o uso do *twitter*, surge uma retórica de não profissionalismo e de suposta autenticidade e impulsividade pelo próprio Trump. Visto que, com sua escalada presidencial e as crescentes tensões internas no país, a retórica *trumpista*, apesar de manter-se fiel ao *modus operandi*, foi se atualizando diante dos novos acontecimentos. Entretanto, o importante aqui é que ao mesmo tempo que a animosidade que se expande nos movimentos sociais da direita mais radical está imersa na lin-

guagem utilizada por Trump, este, por vezes, utilizava a mesma plataforma para agir de modo a securitizar movimentos sociais não alinhados com sua retórica.

Este capítulo, portanto, levanta uma hipótese, a de que atores políticos estatais procuram ressignificar a extensão política dos movimentos sociais, de forma a, em seguida, enquadrá-los em um arquétipo estruturado como um fenômeno securitizado, instituído na agenda de segurança nacional, sobre a qual podem incorrer medidas excepcionais. Por meio do arcabouço teórico dos estudos sobre securitização, este capítulo visa entender a justaposição entre movimento social e ameaça existencial ao Estado no discurso político, utilizando aqui como período de estudo os quatro anos de governo Trump nos Estados Unidos, entre 2016 e 2020, e conseqüentemente os movimentos sociais que nele se passaram.

Para tanto, dividimos esta análise da seguinte forma: primeiramente, realizamos uma aproximação ao estado da arte sobre a Escola de Copenhague e ao conceito de securitização para, em seguida, realizarmos uma exploração sobre as características dos movimentos sociais, principalmente pós-primavera árabe, e na seqüência um estudo do uso da justaposição do conceito de movimento social e terrorismo, para, por fim, analisarmos a utilização das mídias sociais nas narrativas trumpistas nos Estados Unidos, tipificando o processo de securitização dos movimentos sociais no país.

1. Escola de Copenhague e a securitização da política

Os estudos sobre segurança adquiriram ao longo dos anos 1970 e 1980 uma dispersão em termos de atores e agentes dessa segurança. Se para o neorealismo os Estados são compreendidos como unidades e suas capacidades militares como correlatas da sua capacidade de ação política, são estes então os atores centrais da agenda de segurança internacional (WALTZ, 1979; WALT, 1991; MEARSHEIMER, 1994). Os Estudos Críticos, talvez a partir de Buzan (1991), ampliam o espectro de análise das agendas de segurança incorporando as dimensões política, social, econômica e ambiental; por consequência, essa agenda bem como os atores e temas se expandem de maneira significativa.

As três principais linhas de pesquisa que levam o nome de Estudos Críticos de Segurança receberam suas denominações a partir dos locais em que alcançaram maior projeção: a) Aberystwyth, ou Escola de Gales, a qual possui uma marcante influência da teoria crítica de orientação marxista. Entre os teóricos emblemáticos dessa escola estão Richard Wyn Jones e Ken Booth; b) Escola de Paris, sob uma orientação mais sociológica e pautada nos estudos de Pierre Bourdieu, cujos autores centrais são Didier Bigo e Jeff Huysmans; c) Escola de Copenhague, grupo que recebeu e deu maior projeção aos Estudos Críticos de Segurança. O termo

“escola” não deve ser compreendido de maneira literal, mas sim como a união de diversos pesquisadores que se encontram sob uma mesma ótica de análise e que, durante os anos da década de 1990, estiveram sob o refúgio institucional no Copenhagen Peace Research Institute.¹

Segundo S. Guzzini, o Copenhagen Peace Research Institute (COPRI) se desenvolveu a partir de uma pequena base de pesquisadores e sobre uma parca estrutura institucional. Fundado em 1985, alcançou certa estabilidade a partir de 1988 sob a coordenação de seu primeiro diretor oficial, Hakan Wiberg. Duas premissas teóricas poderiam ser adotadas como norteadoras do tipo de análise desenvolvida no Instituto, que visava realizar uma crítica ao *status quo* da pesquisa em segurança:

Em uma análise inicial temos os estudos clássicos em segurança, com seu foco em parâmetros de escolha racional exemplificados pela teoria da dissuasão, os quais se baseiam em fatores estruturais e que sistematicamente favorecem a corrida armamentista. Em outra perspectiva, Estudos da Paz aponta que a Guerra Fria foi resultado de uma avaliação prejudicada pela percepção perene do estado de Guerra (GUZZINI, 2004, p. 3, tradução nossa).

Em *People, States and Fear* (1991) Buzan afirma que a dinâmica da análise realista é bastante conhecida: na disputa pelo poder os atores entram num ciclo de competição para maximização ou manutenção de sua posição relativa aos outros Estados. Decorrem disso os conceitos como anarquia e dilema de segurança, que caracterizam de maneira central o realismo: “Realistas tendem a ver segurança como derivada do poder: um ator com poder suficiente para alcançar e dominar determinada posição irá alcançar sua própria segurança” (BUZAN, 1991, p. 2, tradução nossa).

A análise que Buzan apresenta é conhecida por ser compartimentalizada em setores – militar, político, social, econômico, ecológico (ambiental). Sendo assim, se expressa em diferentes níveis, que, no entanto, não podem ser pensados separadamente. No terceiro capítulo de seu estudo *People, States and Fear*, Buzan explora os elementos centrais de ameaça para cada setor, no intuito de analisar o conceito de segurança nacional (*national security*).

¹ Alguns estudos são emblemáticos para a compreensão dessa escola de pensamento; entre eles estão: *People State and Fear* (1983, reeditado em 1991), de Barry Buzan, *Security: a new framework for Analysis* (1998), de Barry Buzan, Ole Waever e Jaap de Wilde, e *Regions and Powers: The Structure of International Security* (2003), de Barry Buzan e Ole Waever.

Buzan propõe um modo de analisar a política internacional pós-Guerra Fria, ao delinear termos regionais. A análise do autor se desenvolve em quatro níveis: doméstico, regional, inter-regional e global. O objetivo desse tipo de análise é demonstrar a complexidade gerada pelo grau de interdependência entre as regiões: “[...] não podemos compreender a segurança nacional de qualquer Estado sem compreender os padrões de interdependência nos quais o ator está inserido” (BUZAN, 1991, p. 187, tradução nossa).

No estudo *Security – A new framework for analysis* (1998), Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde introduzem um dos estudos representativos da visão que caracteriza os “os novos estudos em segurança”.² O conceito de segurança se faz central, principalmente na crítica à visão tradicionalista e de cunho militar, usualmente relacionada ao realismo:

A natureza especial das ameaças à segurança justifica o uso extraordinário de medidas para enfrentá-las [...] Tradicionalmente, ao dizer “segurança”, um Estado declara uma condição de emergência, assim evocando o direito de utilizar os meios necessários para bloquear a ameaça. (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 21, tradução nossa).

Dois categorias importantes presentes nesse estudo são as de ameaça existencial (*existential threat*) e medidas de emergência (*emergency measures*). Essas duas categorias implicam a circunstancialidade da ameaça em questão, bem como a definição do que significa para um determinado ator (setor) uma ameaça a sua existência. Logo, a questão que os autores apresentam é: “Como os analistas podem, na prática, delinear os processos de politização e securitização?” (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998, p. 21, tradução nossa).

Talvez uma das principais contribuições teórico-metodológicas oferecidas pela Escola de Copenhague seja o conceito ou processo político de securitização. Sem dúvida, a percepção sobre esse traço, ou melhor, sobre esse movimento político de enquadramento e de redefinição do espectro de ameaças se torna uma lente de análise importante.

A securitização permanece no campo da política e, assim, no campo do discurso político. Logo, o deslocamento da designação de um ator como não politizado para politizado e, então, para securitizado mostra o caminho pelo qual esse movimento acontece, tornando um ator ou um tema como assunto relevante na agenda de segurança de determinado Estado.

A partir do conceito de securitização, se pretende explorar a maneira pela qual

2 Por novos apenas se está fazendo menção ao debate no interior dos estudos sobre segurança, entre os tradicionalistas (estado-centrista e militar) *versus* os estudos amplos em segurança.

o conceito de terrorismo e a percepção acerca desse fenômeno como ameaça se deslocam e se justapõem a outras dimensões da ação política, mais precisamente, Movimentos Sociais. Esse deslocamento é compreendido como um movimento que se dá em diferentes ambientes. A noção de setores é fundamental para o estudo, pois o processo de securitização, tomado o fenômeno do terrorismo, necessita se expandir por diversas áreas a fim de buscar implementar um discurso de legitimação do uso de poder.

Logo, o conceito de securitização trata de permitir analisar como um ator/tema se torna uma ameaça³ para uma determinada audiência. Esse processo pode ser traduzido de maneira mais direta, como: quem define qual é o caso; qual é a ameaça; para quem ela é significativa. Estes três momentos estão definidos em Buzan, Waever e Wilde (1998, p. 32, tradução nossa):

Baseados numa clara ideia sobre segurança, os estudos sobre securitização buscam aumentar a precisão compreensiva sobre quem securitiza, sobre quais assuntos (ameaças), voltados para quem (audiência), por que, com quais resultados e, não menos, sob quais condições (ex. o que explica quando a securitização teve sucesso).

O ato performático de dimensão essencialmente política de definir um ator ou tema como uma ameaça é a essência da securitização.

2. O 11 de setembro para além do atentado: seus efeitos sobre a agenda de segurança internacional

Os atentados do ano de 2001, ocorridos em solo americano, proporcionaram uma nova configuração na agenda de segurança internacional. A transição da “guerra ao terror” para o centro da agenda política americana, como novo eixo programático e estrutural das relações bilaterais do país no tocante aos outros Estados, trouxe consigo uma série de modificações em matéria de elaboração e implementação de políticas relacionadas à segurança em diferentes Estados.

O discurso da segurança é caracterizado por dimensionar e definir uma ameaça como tendo prioridade absoluta. E ao rotular tal questão como sendo de segurança, determinado ator reivindica para si o direito de lidar com isso por meios extraordinários, de forma que se relativiza a quebra das regras políticas e jurídicas, por exemplo, na limitação de direitos individuais invioláveis. “Segurança” é, assim, uma prática autorreferencial; desta forma, não é uma maneira objetiva de

3 Ao se usar o termo – atenção, se está fazendo menção à ação de um ator que desloca outro para sua agenda de segurança, dando-lhe um caráter de potencial ameaça.

dimensionar a gravidade de determinada ameaça e decidir quando esta é verdadeiramente perigosa para determinado objeto, os Estados. É, sim, autorreferencial na medida em que é a partir desta prática que o problema se torna uma questão de segurança (WAEVER, 1996).

Neste sentido, ações fundamentais para eliminar ou, ao menos, reduzir as ameaças podem acabar sendo reorientadas das reais origens da ameaça para serem direcionadas a propósitos errôneos (BAUMAN, 2017). O incremento, principalmente pós-2001, da legislação de repressão à imigração irregular, proteção de fronteiras e contraterrorismo pode alcançar e apresentar uma mudança de classificação, que ocorre de maneira cada vez mais rotineira, de um fenômeno cujo pertencimento anteriormente era, ao menos se imaginava, de outras categorias de análise, e agora caminha de forma mais e mais abrupta e automática rumo à categoria de “segurança”, o que, por sua vez, acomete a mudança imediata desse determinado fenômeno para o comando dos órgãos de segurança (BAUMAN, 2017).

A securitização pode, a partir deste ponto de vista, ser compreendida como um conjunto de práticas discursivas e, também, não discursivas, que elevam a política além das regras estabelecidas, permitindo que estas sejam suspensas para que a ameaça seja contida, ao passo que institucionalizam e normalizam as práticas de securitização, fazendo com que estas não sejam mais a “exceção”.

Logo, a construção espontânea de um estado de emergência constante, mesmo que, por vezes, não seja revelada em seu sentido técnico, reverteu-se em uma das atividades cruciais dos Estados contemporâneos, até daqueles ditos democráticos. O estado de exceção se mostra, sob esta ótica, como uma circunstância de ambiguidade entre o estado de direito e, por outro lado, autoritário. Desta maneira, o sentido subitamente biopolítico do estado de exceção como arcabouço original, no qual o direito abarca o sujeito através de seu próprio embargo, surge, por exemplo, segundo Agamben (2004), na ordem militar, promulgada pelo presidente dos Estados Unidos, no dia 13 de novembro de 2001, em que se aprovava a detenção indefinida e a ação em face das comissões militares de não cidadãos que fossem suspeitos de envolver-se com atividades terroristas. Assim, o estado de exceção não deverá ser visto como um “direito especial”, e sim enquanto interrupção da ordem jurídica em si, manifesta sua condição ou seu “conceito-limite” (AGAMBEN, 2004).

O estado de exceção não pode ser visto como algo interno ou externo ao processo de ordenação jurídica, posto que *outside* e *inside* não se excluem mutuamente, mas se interdeterminam. O estado de exceção não reage a vácuo normativo, ao contrário, figura a construção de um vácuo fictício no ordenamento, com o objetivo de assegurar a manutenção da norma e sua utilidade perante o estado “normal” das coisas (AGAMBEN, 2004). Neste sentido, o espaço político não é mais a cidade ideal representada pela Pólis, içada pela racionalidade da lei

e da norma, mas sim o Campo, marcado pela privação da lei, a anomia, lugar no qual a *bio* se transforma em *zoé*. Em vez de cidadão reside o *homo sacer*, despido do estatuto político, reduzido à vida nua. O estado de exceção vira, pois, a regra (AGAMBEN, 2010).

É precisamente neste viés que se pode de maneira ilustrativa situar os mecanismos de controle instituídos por força dos decretos com “força-de-lei”, instituídos no período pós-11 de setembro de 2001, pelo governo do presidente George W. Bush, nos Estados Unidos, dispositivos nos quais a estruturação de medidas e procedimentos judiciais e extrajudiciais de restrição de direitos e liberdades dos cidadãos estão previstos, mediante a justificativa de sustentar a “segurança” e a “ordem”.

Posteriormente aos atentados de 11 de setembro de 2001, a comunidade de coleta e análise de sinais de inteligência da América, uma rede de vigilância global, começou a crescer exponencialmente em escopo e poder. Na vanguarda dessa comunidade estava a *National Security Agency* (NSA), agindo pautada na instituição do *USA Patriot Act*. No período correspondente aos anos de 2001 a 2013, o escopo dos programas de vigilância da NSA se tornou cada vez mais robusto, incluindo não apenas comunicações estrangeiras, como também a coleta em massa de metadados domésticos, abrangendo informações sobre roteamento, remetentes e destinatários de chamadas, textos e e-mails. A dimensão da vigilância interna veio a público especialmente por meio de vazamentos de documentos, como os ocorridos em maio de 2013, tendo como ator central o ex-contratado da NSA, Edward Snowden.

Portanto, dito isto, o 11 de setembro foi indubitavelmente um marco na construção do novo cenário internacional, a segurança passou a repousar no centro da agenda internacional e o combate ao terrorismo se tornou uma prioridade que levou até mesmo ao fortalecimento de práticas repressivas no interior de Estados reconhecidamente democráticos, em especial o alvo de tal atentado, os Estados Unidos, mas levaria até Estados pouco ou nada afetados pelo terrorismo internacional a instituírem legislações de contraterrorismo. Perante o cerceamento de liberdades e o incremento da securitização, o mundo conheceu uma nova fase no sistema internacional, encabeçada pelos Estados Unidos e marcada pelo medo e (in)segurança, cujo grande marco inicial foram os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001.

3. A nova face dos movimentos sociais a partir da Primavera Árabe

É de fato pertinente atentar que qualquer fenômeno social de tensão em que há um específico antagonismo entre pessoas ou grupos com anseios e perspectivas

diferentes em determinado campo de interesse, configurando um dilema ou uma disputa, caracteriza um movimento social. Em outras palavras, este fenômeno surge como consequência de uma forte reprovação a políticas de uma possível transformação no *status quo*, visando sua superação ou ainda uma resistência para sua manutenção, buscando modificar e introduzir mudanças estruturais nas sociedades. Ao avaliar o processo histórico da sociedade em um nível global, é possível perceber que estes fenômenos históricos se deram a partir de ações coletivas de determinados grupos organizados, movidos por uma notável insatisfação, que tinham como objetivo alcançar mudanças por meio de embates políticos, dentro de uma específica sociedade e de um contexto particular. Os movimentos sociais, além de serem característicos de uma sociedade plural, são uma forma de manifestação legítima popular para protestar e lutar por direitos e mudanças sociais no campo da natureza, das instituições sociais, dos comportamentos sociais e nas relações sociais, que, de caráter *status quo ante*, estão enraizadas na base estrutural e cultural e, por conseguinte, apresentam-se como violência indireta (ou estrutural), tornando-se muitas vezes imperceptível, como Galtung (1990) aponta.

O interesse sobre o impacto potencial das mídias sociais na ação coletiva não é surpreendente. À primeira vista, esta nova tecnologia parece capaz de fornecer a um movimento ferramentas poderosas, rápidas e de custo relativamente baixo para recrutamento, levantamento de fundos, distribuição de informações e imagens, discussões coletivas e mobilização para a ação (BENNET, 2006; BIMBER; FLANAGIN; STOHL, 2005; 2012; EARL; KIMPORT, 2011).

Durante a Primavera Árabe, as mídias sociais desempenharam um papel importante na articulação não apenas de um novo modelo de protesto baseado em comunicações virtuais, mas também de um modelo espacial de manifestação em massa. Mas o que de fato configuram as ferramentas de mídias sociais? Como definir, em última instância, o que são mídias sociais? Curtis (2015) argumenta que é possível se dizer que as mídias sociais são as plataformas na internet nas quais as pessoas interagem livremente, compartilham e discutem informações pessoais e diversas questões sociopolíticas usando uma combinação de expressão verbal, pictórica e audiovisual. Fica claro o papel relevante das plataformas digitais no tocante à otimização das organizações revolucionárias de qualquer cunho. Com o aparato tecnológico, diversos grupos de caráter revolucionário viram a chance de manifestar suas reivindicações com uma voz capaz de alcançar novas dimensões.

O papel da internet e das mídias sociais, como Facebook e Twitter, desempenhado na Primavera Árabe, pode ser discutido com o modelo de “cascata de informações” (MULLER; HUBNER, 2014). Este mesmo papel desempenhado pelos meios de comunicação árabes na Primavera Árabe é reconhecido por mui-

tos analistas. A Al-Jazeera e a Al-Arabia foram os canais de televisão responsáveis tanto pela divulgação da informação entre os insurgentes quanto pela transmissão de notícias pelo mundo. Por exemplo, a mídia de massa declarou a Primavera Árabe como “revoluções nas redes sociais” (TUCKER, 2012).

Talvez ninguém pudesse prever como a ação dramática de um único vendedor ambulante, até então anônimo, na pequena cidade tunisiana de Sidi Bouzid poderia desencadear uma revolução que derrubaria o presidente do país, Zine el-Abidine Ben Ali, em um período de duas semanas. Também não se poderia imaginar como essa revolta se espalharia pelo Egito, Iêmen, Líbia, Bahrein e Síria em um período de apenas três meses. Em 17 de dezembro de 2010, Mohamed Bou Azizi, o único provedor de sua família, foi assediado por uma policial por vender mercadorias sem autorização. O encontro, que teve dimensão política e de gênero, levou Azizi a se incendiar em frente à prefeitura da pequena cidade, a cerca de 200 km a sudoeste de Túnis.⁴ Quando Azizi morreu, em 4 de janeiro de 2011, milhares de manifestantes, universitários desempregados, ativistas políticos e membros da União Geral dos Trabalhadores da Tunísia (UGTT) entraram em confronto com a polícia estadual. Por fim, em 14 de janeiro, Ben Ali fugiu para a Arábia Saudita (ALSAYYAD; GUVENC, 2015).

A escalada das tensões se espalhou pela Península Arábica e, assistindo à cobertura dos levantes na Tunísia e no Egito na rede de televisão árabe Al Jazeera, os iemenitas encontraram uma nova esperança e motivação para desafiar seu próprio governo. Em 27 de janeiro, uma grande manifestação eclodiu em Sana'a, capital do Iêmen, seguida, alguns dias depois, por uma manifestação em Aden, seu importante porto marítimo. Logo depois, o jornalista e ativista iemenita Tawakel Karman, imitando os eventos egípcios, convocou um “Dia da Fúria” iemenita. O Iêmen foi um dos vários países em que os gritos dos manifestantes egípcios foram ouvidos. Os movimentos de oposição não eram novos no Iêmen; a organização civil e o debate público já haviam ocorrido - embora não necessariamente em um fórum tão difundido como no Facebook ou Twitter. Como Lisa Wedeen (2008) observou, iemenitas de uma variedade de origens regionais e de classe criticavam regularmente o regime sem medo. Essa crítica esteve presente na esfera pública por meio de comícios de partidos políticos, debates em jornais e até transmissões diárias de sessões parlamentares.

Embora cada um dos movimentos de protesto discutidos aqui deva ser analisado, principalmente, de acordo com suas especificidades locais e nacionais, o efeito cascata que uniu os países na Primavera Árabe e a importância da mídia social para possibilitá-lo não podem ser descartados. Diversos sistemas de mídia

4 Capital da Tunísia.

e redes de comunicação desempenharam o papel de facilitar os levantes e comunicá-los ao mundo. A mídia convencional (representada pela transmissão de televisão a cabo e por sites de notícias da internet estabelecidos), a mídia social (representada pelo Facebook, Twitter e YouTube) e outros meios de comunicação básicos, incluindo telefones celulares e fixos, desempenharam um papel na disseminação do levante de país para país. De acordo com uma pesquisa da Universidade de Washington, durante a semana antes da renúncia do presidente egípcio Hosni Mubarak, a taxa total de tweets do Egito - e ao redor do mundo - sobre mudanças políticas naquele país aumentou de 2.300 por dia para 230.000 por dia (ELTANTAWY; WIEST, 2011). Vídeos com protestos e comentários políticos se tornaram virais - os 23 vídeos principais receberam quase 5,5 milhões de visualizações (CURTIS, 2015). A quantidade de conteúdo produzido online por grupos de oposição, no Facebook e em blogs políticos, aumentou dramaticamente.

Assim, podemos compreender que as redes sociais têm um impacto significativo pessoal nos processos políticos contemporâneos. Caso contrário, esses dois grandes movimentos não seriam possíveis em pouco tempo. Assim como a televisão transformou uma nação de pessoas que ouviam conteúdo de mídia em espectadores de conteúdo de mídia, o surgimento das mídias sociais criou uma nação de criadores de conteúdo de mídia. De acordo com dados de 2011 da *Pew Research*,⁵ quase 80% dos adultos americanos estiveram online e quase 60% deles usaram sites de redes sociais. Normalmente, o que vemos no caso de algum movimento político é que esses movimentos são planejados, chamados por um grupo específico de pessoas e os organizadores demoram um certo tempo para organizar os movimentos. Os partidos políticos também investem dinheiro para organizar esse tipo de movimento e, às vezes, ativistas políticos se beneficiam economicamente em troca de se juntar aos movimentos (CURTIS, 2015).

As redes sociais e a internet, juntamente com os telefones celulares, desempenharam um papel significativo nesses Estados para sustentar a conexão dos diversos atores sociais. Os usuários dessas redes sociais circularam as notícias e vídeos em todo o mundo, o que impediu os governos da região de censurar a internet e outras redes sociais.

4. A retórica de Donald Trump diante dos movimentos sociais nos Estados Unidos

O período de 2016-2020, marcado pelo mandato presidencial de Donald Trump,

⁵ Para mais detalhes, ver: <https://www.pewresearch.org/internet/2011/12/14/state-of-social-media-2011/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

revelou-se como o período de emergência de uma nova abordagem de comunicação presidente-cidadãos: a ativa, frequente e incisiva comunicação pelo Twitter, uma das mais importantes redes sociais no mundo. Enquanto a campanha de Barack Obama foi a primeira a usar o Twitter como ferramenta de campanha — com uma equipe profissional de comunicação —, a eleição presidencial de 2016 usufruiu do espaço do Twitter como um espaço de disputa de propostas, narrativas e declarações — protagonizadas pela retórica não profissional, pretensamente autêntica e impulsiva em *tweets* de autoria do próprio Donald Trump (ROSS; CALDWELL, 2019).

Essa interação com os eleitores e a abordagem em seu discurso político situaram o vencedor da eleição de 2016 em uma posição *sui generis*. Gonçalves e Assis (2019) analisam o discurso de Trump a partir da promoção de sua diplomacia digital: como sua agenda digital foi construída, como sua presença digital se expandiu e como essa atuação gerou conversas digitais que envolveram o público (eleitores e opositores) em um incessante debate digital. A agressiva *twiplomacy* de Trump vai além de um mero *soft power* (NYE, 2004 *apud* GONÇALVES; ASSIS, 2019); tornou-se seu principal meio de comunicação por sua fácil disseminação e eficiente engajamento público.

O discurso *anti-establishment*, anti-imigração, alarmista quanto ao terrorismo e aos oponentes geopolíticos dos Estados Unidos (especialmente a Rússia e o Irã) definiram a retórica digital de Trump na eleição presidencial de 2016, com primazia da mobilização de medo enquanto mecanismo de engajamento. Tal enfoque teve como fundamento uma estratégia negativa: além de proposições políticas, a campanha direcionou sua comunicação ao ataque aos outros candidatos e movimentos sociais opostos a Trump, tanto em suas propostas de campanha quanto em seus valores e características pessoais. Usufruidando da forma-Twitter enquanto modelo de comunicação, os tweets de Trump tornaram-se então uma nova forma de notícia: como formador de opinião ou alvo de críticas, o personagem digital autêntico e impulsivo (como meio de identificação com um ideal de homem comum) passou a propagar seu discurso *sem filtros* (ROSS; CALDWELL, 2019).

Ross e Caldwell (2019) desenvolveram uma pesquisa tendo como base os tweets de Trump entre 2016 e 2017, para realizar uma análise linguístico-discursiva de sua retórica, demonstrando o predomínio de tweets focados em ataques à candidata Hillary Clinton (Partido Democrata) à eleição presidencial de 2016. Os ataques por meio de perguntas retóricas passivo-agressivas e textos em letra maiúscula (ênfatizando a intensidade da crítica) tinham como principais temas o envolvimento de Clinton em casos de: manipulação e corrupção pelo Partido Democrata e pela mídia, a intervenção do governo da Rússia nas eleições para

favorecê-la e desvios de caráter em sua vida pessoal e trajetória política.

Schertzer e Woods (2019) apresentam um outro aspecto do discurso nos tweets de Trump no mesmo período: a mobilização subjacente de um simbolismo etno-nacionalista baseado na construção de um *in-group* e um *out-group*. Narrando o processo enquanto uma reconquista da grandeza do país — uma volta a uma mítica Era de Ouro, *Make America Great Again* — pela maioria silenciosa (o *in-group* branco, virtuoso e anglo-americano), a retórica digital de Trump constrói o *out-group* como uma ameaça imoral (os imigrantes, os muçulmanos e as elites do Partido Democrata sendo a personificação do *Mal*), mantendo uma camuflagem discursiva por vezes ambígua, por vezes direta. Essa ideologia populista impulsiona uma estratégia discursiva mitológica e épica, clamando por uma grande cruzada identitária e moralista em nome do Povo, da Pátria, da História e da Religião, reinventando um *ethos* da comunidade nacional-civil. Desta forma, produz-se a maioria silenciosa; esta torna-se um sujeito político que deve mobilizar-se e organizar-se.

Com sua vitória e as crescentes tensões internas nos Estados Unidos, a retórica digital de Trump se manteve sob tais linhas, atualizando-se perante os novos acontecimentos. Após a manifestação de movimentos sociais e grupos supremacistas brancos de extrema-direita em Charlottesville (2017), Trump elogiou os manifestantes como “pessoas de bem” e defendeu a permanência de monumentos e símbolos dos Estados Confederados para preservação da memória do país (SCHERTZER; WOODS, 2019). Schaefer (2019) analisa a retórica de Trump em relação aos movimentos de supremacia branca nos Estados Unidos a partir da abordagem da teoria dos afetos. Trump se produz enquanto aquele que pode canalizar a frustração da maioria silenciosa diante das críticas e mudanças sociais em reação ao privilégio da população branca e à hegemonia masculina, inflamando seu discurso a partir de uma impulsividade característica. Enquanto a esquerda progressista nos Estados Unidos mobiliza a vergonha como ferramenta pedagógica (que é vista como mecanismo de questionamento de padrões que promove uma quebra, permitindo a reeducação a partir desta abertura), Trump representa a recusa por assumir a culpa: seus apoiadores querem se livrar do “panóptico da vergonha” e restaurar um ideal de espontaneidade na vida social pela luta contra o “politicamente correto”.⁶

6 O termo é problemático, tanto pelos que o promovem enquanto agenda política quanto pelos que o rechaçam enquanto um inimigo a combater. A noção de um binômio correto/incorreto no campo político pressupõe uma hegemonia no discurso, o que não se atesta num cenário político polarizado como nos Estados Unidos. Um questionamento que pode ser levantado é: “politicamente correto *de acordo com quem?*”. Por um lado, os apoiadores buscam uma universalização de um discurso (o que contradiz a agenda progressista de celebração da diversidade); já os opositores mobilizam o termo enquanto uma ameaça

O ressentimento que prolifera nos movimentos sociais de extrema-direita faz parte da linguagem de Trump. A retórica do gigante (os anglo-americanos, verdadeiro povo dos Estados Unidos) *humilhado* por seus inimigos (a China, a Rússia, os imigrantes, os democratas, o politicamente correto ou qualquer outra figura que apareça como o Mal) é a narrativa desses movimentos, a mesma guerra cultural de Trump pela restauração da *dignidade* (SCHAEFER, 2019). Essa identificação pode ser evidenciada na relação de Trump com os Proud Boys, grupo de extrema-direita com um histórico de violência em relação a manifestantes de esquerda e uma organização paramilitar. Em um debate presidencial em setembro de 2020, ao ser questionado se estaria disposto a condenar as ações de grupos de supremacistas brancos, Trump afirmou que os Proud Boys deveriam “recuar e se preparar” e que “alguém tem que fazer algo sobre o Antifa e a esquerda”. A retórica de Trump e dos Proud Boys é a mesma narrativa de seu discurso digital, tendo como foco o combate ao “terrorismo doméstico” dos movimentos sociais de esquerda.⁷

O apoio de Trump aos Proud Boys (apesar de um recuo de sua campanha em relação ao grupo, imediatamente após a declaração feita no debate) é reflexo dos ataques feitos por ele aos movimentos sociais ligados à esquerda estadunidense, principalmente o Antifa e o Black Lives Matter (BLM). Sendo ambos movimentos descentralizados e abrangentes, suas atuações atingiram um pico de relevância nos protestos após o assassinato de George Floyd, um homem negro, por Derek Chauvin, um policial branco. Como resposta aos protestos, Trump iniciou uma campanha de ataque ao Antifa e ao BLM, acusando-os de orquestrar atos violentos e terrorismo doméstico, afirmando inclusive que iria designar o Antifa como uma organização terrorista. Trump fez uma falsa acusação ao BLM e ao Antifa ao compartilhar um vídeo de um homem negro agredindo uma mulher branca no metrô de Nova York em 2019, associando-o aos movimentos, e chegou a acusar membros do BLM de traição em um protesto conflituoso em frente à Trump Tower, em Nova York.⁸ É possível evidenciar aqui o uso do conceito de terro-

constante (o que está plenamente de acordo com a retórica reativa do nós/eles promovida por Trump, buscando a disseminação do medo).

7 Para acessar a notícia sobre a relação entre Trump e os Proud Boys, ver: <https://www.washingtonpost.com/nation/2020/09/30/proudboys1001/>. Acesso em: 02 set. 2021.

8 Para acessar as notícias sobre Trump e sua campanha contra o Antifa e o BLM, ver: https://www.washingtonpost.com/national-security/trump-antifa-minneapolis-protests/2020/05/31/4f66c7a6-a36a-11ea-b473-04905b1af82b_story.html. Acesso em: 02 set. 2021; <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/09/01/trump-retweets-video-tying-blm-antifa-an-assault-neither-group-was-involved/>. Acesso em: 02 set. 2021; https://www.washingtonpost.com/politics/trump-lashes-out-at-black-lives-matter-accuses-one-member-of-treason/2020/06/25/45667ec8-b70f-11ea-a510-55bf26485c93_story.html. Acesso em:

rismo enquanto ferramenta política de securitização de um movimento social opositor.

Defendendo os Proud Boys enquanto um movimento social de combate ao “terrorismo doméstico” do BLM e dos Antifa, Trump conseguiu o apoio do movimento como uma presença paramilitar em seus comícios e manifestações. Tal presença teve como episódio final (pelo menos com Trump enquanto presidente) a invasão ao Capitólio. Por meio de discursos em comícios e seu engajamento ativo característico no Twitter, Trump incitou seus apoiadores a irem para as ruas protestar contra uma suposta fraude nas eleições e contra o processo de impeachment que estava em curso. Essa mobilização culminou numa marcha ao Capitólio, simbolizando o clímax da cruzada de Trump. Para impedir a fraude eleitoral supostamente articulada pelos Democratas e pela mídia, que instrumentalizou os movimentos sociais de “esquerda radical” para desmascarar a manobra, os apoiadores de Trump invadiram o Capitólio. Com forte presença dos Proud Boys, o ato foi considerado uma tentativa de golpe de Estado e um ato de terrorismo. Esse episódio é um exemplo claro do poder da retórica de Trump para produzir a narrativa de um combate nós/eles, justificando uma tentativa terrorista de golpe de Estado como um “heroísmo” dos nacionalistas que “defendem sua pátria”.⁹

Conclusão

Este texto teve o objetivo de, por meio da teoria da securitização, utilizando como objeto de estudo o governo Trump nos Estados Unidos e os movimentos sociais que ocorreram neste período, problematizar a associação do conceito de atos terroristas ou grupos terroristas com movimentos sociais, sendo o conceito de terrorismo complexo e repleto de simplificações e generalizações. Alguns questionamentos permanecem, como, onde se encontra a linha tênue que separa os movimentos sociais do terrorismo, para os Estados? Até onde a securitização destes movimentos pode ser considerada legítima? Mas, por fim, o que se pode afirmar é que em tempos em que a securitização e a naturalização da violência parecem cada vez mais se expandirem, a utilização do termo “terrorismo” relacionado a movimentos sociais abre um precedente perigoso que coloca nas mãos dos construtores de política a prerrogativa da exceção, o que pode, sem dúvida, levar ao cerceamento de liberdades e ao fortalecimento de práticas repressivas dentro e fora dos Estados.

02 set. 2021.

9 Sobre o papel de Trump no Twitter em incitar a invasão ao Capitólio, ver: <https://www.triple-c.at/index.php/tripleC/article/view/1239/1426>. Acesso em: 02 set. 2021.

A consolidação da securitização no pós-11 de setembro trouxe o terrorismo para o centro da agenda de políticas internacionais, mostrando todo o seu potencial para ser utilizada como forma de tipificação muito mais ampla do “terrorista”, desviando ações para a eliminação de ameaças reais a outros aspectos políticos e sociais, auxiliando na construção de arcabouços de repressão e cerceamento de liberdades. O uso da alcunha “terrorismo” tornou-se uma forma eficaz de construção da securitização. Diante do contexto dos novos movimentos sociais que surgiram no pós-Primavera Árabe, marcados pelo uso das novas tecnologias de comunicação, principalmente das redes sociais, a securitização dos movimentos sociais não alinhados com a retórica estadista e a criminalização desses movimentos com a alcunha de “terroristas” parecem, assim, ter se tornado cada vez mais comuns, especialmente propagadas por políticos de direita mais radicais.

Referências bibliográficas

- AGAMBEN, Giorgio. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- _____. *Homo Sacer: o poder e a vida nua I*. Belo Horizonte: E.d UFMG, 2010.
- _____. *Meios sem fim: notas sobre a política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.
- ALLISON, Graham. The ongoing failure of imagination. *Bulletin of the Atomic Scientists*, p. 36-41, sep./oct. 2006.
- ALSAYYAD, Nezar; GUVENC, Muna. Virtual uprisings: on the interaction of new social media, traditional media coverage and urban space during the “Arab Spring”. *Urban Studies*, v. 52, n. 11, aug. 2015.
- ALWAZIR, Atiaf Z. *Social media in Yemen: expecting the unexpected*. Al-Akhbar, 30 dec. 2011.
- ANSANI, Andrea; DANIELE, Vittorio. About a revolution: the economic motivations of the Arab Spring. *International Journal of Development and Conflict*, v. 3, n. 3, 2012.
- BARBOSA, Rubens Antônio. Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 45, n. 1, p. 72-91, 2002.
- BAUMAN, Zygmunt. Reconnaissance wars of the planetary frontierland. *Theory, Culture & Society*, v. 19, n. 4, p. 81-90, 2002.
- _____. *Estranhos à nossa porta*. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- BEININ, Joel. Workers’ struggles under ‘socialism’ and neoliberalism. In: EL MAHDI, Rabab; MARFLEET, Philip (eds.). *Egypt: the moment of change*. London: Zed Press, 2009, p. 68-86.
- _____. A workers’ social movement on the margin of the global neoliberal order, Egypt 2004-2009. In: BEININ, Joel; VAIREL, Frédéric (eds.). *Social movements, mobilization and contestation in the Middle East and North Africa*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2012.
- BENNETT, Lance. Communicating global activism: strength and vulnerabilities of networked

- politics. In: VAN DE DONK, Wim *et al.* (eds.). *Cyberprotest: new media, citizens and social movements*. London: Routledge, 2006.
- BIMBER, Bruce; FLANAGIN, Andrew J.; STOHL, Cynthia. Reconceptualizing collective action in the contemporary media environment. *Communication Theory*, v. 15, n. 4, p. 365-388, 2005.
- _____. *Collective action in organizations: interaction and engagement in an era of technological change*. New York: Cambridge University Press, 2012.
- BUTT, David G.; LUKIN, Annabelle; MATTHIESSEN, Christian M. I. M. Grammar: the first covert operation of war. *Discourse & Society*, v. 15, n. 2-3, 2004.
- BUZAN, Barry. *People, states and fear: the National Security problem in international relations*. Brighton: Weathsheaf, 1991.
- _____. A rethinking security after the Cold War. *Cooperation and Conflict*, v. 32, n. 1, p. 5-28, 1997.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. Slippery? Contradictory? Sociologically untenable? The Copenhagen School replies. *Review of International Studies*, v. 23, n. 2, p. 241-250, 1997.
- _____. *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.
- CAMPOS, Marcelo da Silveira; KOERNER, Andrei. Segurança e “guerra ao terror”: um balanço da literatura contemporânea sobre a América Latina após 11 de setembro. *Revista Mediações*, v. 16, n. 2, p. 51-71, jul./dez. 2011.
- CHARBEL, Jano. Tunisia disproves Arab world’s greatest myth. *Egypt Independent*, 22 jan. 2011.
- CRENSHAW, Martha (ed.). *Terrorism in context*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1995.
- CURTIS, A. R. From Arab Spring to Shahbag: the role of social media in terms of national crisis. *J. Mass Communicat. Journalism*, v. 5, n. 2, 2015.
- EARL, Jennifer; KIMPORT, Katrina. *Digitally enabled social change: activism in the internet age*. Cambridge: MIT Press, 2011.
- EATON, Tim. Internet activism and the egyptian uprisings: transforming online dissent into the offline world. *Westminster Papers in Communication and Culture*, v. 9, n. 2, 2014.
- ELTANTAWY, Nahed; WIEST, Julie B. Social media in the egyptian revolution: reconsidering resource mobilization theory. *International Journal of Communication*, v. 5, p. 1207-1224, 2011.
- FAHMI, Wael Salah. Bloggers’ street movement and the right to the city: (re)claiming Cairo’s real and virtual ‘spaces of freedom’. *Environment and Urbanization*, v. 21, n. 89, p. 89-107, 2009.
- FAIOLA, Anthony. U.S. terrorist search reaches Paraguay: black market border hub called Key Finance Center for Middle East extremists. *Washington Post*, 13 oct. 2001.

- FATTAH, Khaled. Yemen: a social intifada in a republic of sheikhs. *Middle East Policy*, v. 18, n. 3, p. 79-85, 2011.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 2008.
- FREEDMAN, Lawrence. War. *Foreign Policy*, n. 137, jul./aug. 2003.
- GALTUNG, Johan. Three approaches to peace: peacekeeping, peacemaking and peacebuilding. In: GALTUNG, Johan (ed.). *Essays in peace research*, v. 2. Copenhagen: Ejlers, 1976, p. 282-304.
- _____. Cultural violence. *Journal of Peace Research*, v. 27, n. 3, p. 291-305, aug. 1990.
- GEARSON, John. The nature of modern terrorism. In: FREEDMAN, Lawrence (ed.). *Superterrorism: policy responses*. Massachusetts: Blackwell, 2002, p. 7-25.
- GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro; ASSIS, Marcella Germano de. Twiplomacy: a ascensão de Donald Trump em 140 caracteres. *Conjuntura Austral*, v. 10, n. 49, abr. 2019.
- GRAHAM, Phil *et al.* A call to arms at the end of history: a discourse-historical analysis of George W. Bush's declaration of war on terror. *Discourse & Society*, v. 15, n. 2-3, 2004.
- GUZZINI Stefano; JUNG, Dietrich. *Contemporary security analysis and Copenhagen peace research*. London: Routledge, 2004.
- HALLIDAY, Fred. Terror in historical perspective. *Open Democracy*, 22 apr. 2004a.
- _____. The crisis of universalism: America and radical islam after 9/11. *Open Democracy*, 15 sep. 2004b.
- HOFFMAN, Bruce. *Inside terrorism*. New York: Columbia University Press, 1998.
- _____. *Al Qaeda, trends in terrorism and futures potentialities: an assessment*. Santa Monica: RAND, 2003.
- HUDSON, Rex. *Terrorist and organized crime groups in the tri-border area of South America*. Washington: Government Printing Office, jul. 2003.
- HUNTINGTON, Samuel P. *O choque de civilizações*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997.
- JENKINS, Brian M. *Unconquerable nation: knowing our enemy, strengthening ourselves*. Pittsburg: RAND, 2006.
- KALDOR, Mary. Terrorism as regressive globalization. *Open Democracy*, 24 sep. 2003.
- LAQUEUR, Walter. *The age of terrorism*. Boston: Little, Brown and Company, 1987.
- _____. The new face of terrorism. *Washington Quarterly*, v. 21, n. 4, p. 169-178, 1998.
- LEWIS, Bernard. Islam and liberal democracy. *Journal of Democracy*, v. 7, n. 2, p. 52-63, 1993.
- MBEMBE, Achille. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. São Paulo: N-1 edições, 2018.
- MCCORMICK, H. Gordon. Terrorist decision making. *Annual Review of Political Science*, v. 6, n. 1, p. 473-507, 2003.
- MEARSHEIMER, John J. The false promise of institutions. *International Security*, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1994.

- MERARI, Ariel. Characteristics of terrorism, guerilla, and conventional war as modes of violent struggle. In: RAMACHANDRAN, V. S. (ed.). *Encyclopedia of human behaviour*, v. 4. San Diego: Academic Press, 1994.
- MULLER, Marion G.; HUBNER, Celina. How Facebook facilitated the Jasmine Revolution: conceptualizing the functions of online social network communication. *Journal of Social Media Studies*, v. 1, n. 1, p. 17-33, 2014.
- NATIONAL YEMEN. Sa'ada rallies repeat: the people want the fall of the regime. *National Yemen*, 26 feb. 2011. Disponível em: <http://nationalyemen.com/2011/02/26/sa%E2%80%99ada-rallies-repeat-the-people-want-the-fall-of-the-regime/>. Acesso em: 02 maio 2011.
- OMBRES, Devon. NSA Domestic surveillance from the Patriot Act to the Freedom Act: the underlying history, constitutional basis, and the efforts at reform. *Seton Hall Legislative Journal*, v. 39, n. 1, p. 27-58, 2015.
- OSMAN, Ahmed Zaki. Egypt's police: from liberators to oppressors. *Egypt Independent*, 24 jan. 2011.
- PRICE, John. International terrorism in Latin America, a broad and costly security risk. *InfoAmericas*, out. 2001. Disponível em: http://tendencias.infoamericas.com/article_archive/001/1001/1001_regional_trends.htm. Acesso em: 21 set. 2021.
- REINARES, Fernando. O atentado de 2004 na Espanha foi tramado em 2001 no Paquistão. *El País Brasil*, 09 mar. 2014. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/03/07/politica/1394224760_628015.html. Acesso em: 21 et. 2021.
- RIBEIRO, José M. Félix. O mundo pós-11 de setembro: um breve apontamento. *Revista de Relações Internacionais*, v. 3, p. 93-100, set. 2004.
- ROBESPIERRE, Maximilien. *Pour le bonheur et pour la liberté*: discours. Paris: La Fabrique Éditions, 2000.
- ROCHA, João Cezar C. *Guerra cultural e retórica do ódio*: crônicas de um Brasil pós-político. Goiânia: Caminhos, 2021.
- ROSS, Andrew S.; CALDWELL, David. 'Going negative': an APPRAISAL analysis of the rhetoric of Donald Trump on Twitter. *Language & Communication*, v. 70, p. 13-27, jan. 2020.
- RYAN, Yasmine. How Tunisia's revolution began. *Al Jazeera*, 26 jan. 2011.
- SCHAEFER, Donovan O. Whiteness and civilization: shame, race, and the rhetoric of Donald Trump. *Communication and Critical/Cultural Studies*, v. 17, n. 1, 2019.
- SCHERTZER, Robert; WOODS, Eric. #Nationalism: the ethno-nationalist populism of Donald Trump's Twitter communication. *Ethnic and Racial Studies*, v. 44, n. 7, p. 1154-1173, 2020.
- SCHMID, Alex. Terrorism: the definitional problem. *Case Western Reserve Journal of International Law*, v. 36, n. 2, 2004.
- SCHMID, Alex P.; JONGMAN, Albert J. *Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, databases, theories, and literature*. New Brunswick: Transaction Books, 1988.

TUCKER, Vanessa. *Divergence and decline: the Middle East and the world after the Arab Spring*. Washington: Freedom House, 2012.

UNITED NATIONS. *Convention on Offences and Certain Acts Committed on Board Aircraft*. 1963.

_____. *Convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft*. 1970.

_____. *Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civilization*. 1971.

_____. *Assembly Resolution 3034 (XXVII)*. 1972.

_____. *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons*. 1973.

_____. *International Convention Against Taking of Hostages*. 1979.

_____. *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*. 1980.

_____. *Assembly Resolution 40/61*. 1985.

_____. *Protocol for the suppression of unlawful acts of violence at airports serving international civil aviation*. 1988.

_____. *Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of maritime navigation*. 1988.

_____. *Protocol for the suppression of unlawful acts against the safety of fixed platforms located on the continental shelf*. 1988.

_____. *Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Identification*. 1991.

_____. *International Convention for the suppression of Terrorist Bombings*. 1998.

_____. *International Convention for the Suppression of the Financing Terrorism*. 2000.

_____. *Council Resolution 1373*. 2001.

_____. *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*. 2005.

UNITED STATES OF AMERICA – USA. *National Strategy for Combating Terrorism*. 2003.

_____. *National Defense Strategy*. 2005.

_____. *National Security Strategy*. 2006.

_____. George W. Bush speeches. *White House Database*. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-and-remarks>. Acesso em: 12 jan. 2012.

VEJA. As 11 emendas da Constituição dos EUA promulgadas em 1798. *Veja*, 20 dez. 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs20129807.htm>. Acesso em: 12 jan. 2012.

WAEVER, Ole. European security identities. *Journal of Common Market Studies*, v. 34, n. 1, mar. 1996.

WAEVER, Ole et al. *Identity, migration and the new security agenda in Europe*. New York: St. Martin's Press, 1993.

WALT, Stephen. The renaissance of security studies. *International Studies Quarterly*, v. 35, n. 2, 1991.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of international relations*. Berkeley: Addison-Wesley, 1979.

WEDEEN, Lisa. *Peripheral visions: publics, power, and performance in Yemen*. Chicago: University of Chicago Press, 2008.

Sobre os autores

Andrea Oliveira Ribeiro

Professora adjunta do Departamento de Administração da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis (UFF). Doutora em Ciência Política pelo IESP/UERJ. Pesquisadora do INCT Políticas Públicas e Estratégias de Desenvolvimento e do Núcleo de Estudos do Empresariado, Instituições e Capitalismo (NEIC/IESP/UERJ). Pesquisadora visitante no Instituto de Altos Estudios Sociales (IDA-ES) da Universidad Nacional de San Martín (Argentina) entre março e novembro de 2015. É também coordenadora do Grupo de Investigación Estado, Instituciones y Desarrollo da ALACIP. Atualmente desenvolve projeto de pesquisa sobre a economia política da América Latina, com ênfase sobre os dilemas do sistema de produção capitalista financeirizado e as discursividades político-econômicas. E-mail: aoribeiro@gmail.com.

Bárbara Luisa Pereira da Silva Gil

Mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF), atuando principalmente nos seguintes temas: política, relações internacionais, feminismo e sub-representação de mulheres na democracia, com foco na região da América Latina. Possui graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (2017). E-mail: bah.gil92@gmail.com.

Bernardo J. do Rego Monteiro

Pesquisador pelo Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica do CNPq/UFF com o projeto “Uma análise dos sistemas e políticas de segurança e vigilância e seus impactos na República Popular da China”; pesquisador vinculado ao Grupo de Análise em Política Internacional (GAPI) – PPGCP/UFF e graduando em Ciências Sociais - bacharelado pela Universidade Federal Fluminense. Pesquisa as políticas de segurança, cibersegurança, cibersoberania e vigilância na China e suas repercussões na política nacional e internacional. E-mail: bemoreira@id.uff.br.

Brand Arenari

Doutor em sociologia pela Universidade Humboldt de Berlim, Alemanha. Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (2003) e mestrado em Cognição e Linguagem pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (2006). Foi diretor do IPEA e atualmente é professor na Universidade Federal Fluminense (UFF) no Departamento de Ciências Políticas e consultor na área de pesquisa e projetos de políticas públicas e assessoria política. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em sociologia da religião, políticas públicas e teoria social, com livros e artigos publicados sobre esses temas no Brasil e no exterior. E-mail: brand_arenari@hotmail.com.

Carlos Henrique Aguiar Serra

Possui graduação em Ciências Políticas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1988), mestrado em Ciências Políticas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1991) e doutorado em História pela Universidade Federal Fluminense (1997). Desde maio de 2006, por concurso, provas e títulos, é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Foi coordenador do Programa de Pós-Graduação (mestrado e doutorado) em Ciência Política da UFF, durante o período de agosto de 2010 até julho de 2018. Atualmente é chefe do Departamento de Ciência Política da UFF. Tem experiência nas áreas de Teoria Política, Sociologia, História e Pensamento jurídico no Brasil, atuando principalmente nas fronteiras temáticas existentes entre estes campos do saber e, também, o Direito. Os temas de interesse são: violência, exclusão social, punição, controle social, pensamento social e político no Brasil e pensamento jurídico no Brasil. Coordenou o GT Violência, criminalidade e punição no Brasil, na ANPOCS, de 2011 até 2015, junto com Marcos Alvarez, da USP, e Luis Francisco de Souza, da UNESP. Atualmente, junto com Marcos Alvarez, coordena o GT Violência, crime e punição, da Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS). No ano de 2016, em março, fundou o NUVID (Núcleo de Estudos das Violências do Direito) e coordena este Grupo de Trabalho com mais dois professores e pesquisadores, doutores em Ciência Política pela UFF, que são João Batista Damasceno e Orlando Zaccone. Desde então, o NUVID tem promovido diversas atividades acadêmicas. E-mail: chaserra@id.uff.br.

Carlos Sávio G. Teixeira

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). É professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordena, desde 2013, o Laboratório de Alternativas Institucionais (LAI) da UFF/CNPq. Publicou recentemente os seguintes livros: *A Grande Imprensa e as Eleições de FHC – As atuações de Folha de S. Paulo, O Globo, Estadão e JB; O Nordeste em Transformação (Org.); Rebeldia Imaginada – Instituições e Alternativas no Pensamento de Roberto Mangabeira Unger (Org.).* *Bolsonarismo – Teoria e Prática (Org.).* Foi assessor especial da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). E-mail: carlos.savio.teixeira@gmail.com.

Christy Ganzert Pato

Doutor em Filosofia pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Ciência Política, também pela USP, e bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Em paralelo ao mestrado, cursou também o bacharelado em Economia na Universidade de São Paulo (USP), curso este trancado quando de seu ingresso no doutorado. Atualmente é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (UFF). Foi consultor convidado pela CEPAL-ONU (2017) para a elaboração do Plano de Ação Regional com vistas à implantação da Nova Agenda Urbana na América Latina; integrou a Delegação Brasileira na III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III); foi diretor-presidente da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo (2015-2017); exerceu as funções de assessor especial e chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão da Prefeitura de São Paulo (2013-2015), e de diretor da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP). Foi também professor do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS (2010-2019), professor do Departamento de Economia da PUC-SP (2006 a 2010), conselheiro do Conselho de Pesquisa da USP (2008-2010) e professor da Universidade Federal de Uberlândia (2004-2006). E-mail: christypato@id.uff.br.

Claudio de Farias Augusto

Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF) (1978); graduado em Engenharia Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro/UEG (atual UERJ) (1972), bolsista da Fundação Calouste Gulbenkian

no Laboratório Nacional de Engenharia Civil/LNEC/Portugal (1974); mestre em Engenharia de Produção pela COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (1996), bolsista CAPES na Universidade de Lisboa/PT (2001); doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) (2003). Desde 1979 é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense, sendo, atualmente, associado 4. Atua na Área de Ciência Política, com ênfase em Teoria Política e Políticas Públicas, dedicando-se principalmente aos seguintes temas: pensamento político clássico, teorias da revolução, teorias da democracia, pensamento sociopolítico brasileiro, habitação e política urbana no Brasil. Trabalhou por cerca de 22 anos na coordenação de Programas e Projetos de Habitação Social de médio e grande portes. E-mail: claudiodefariasaugusto@gmail.com.

Daniela Lima Furtado

Professora das redes municipais de educação do Rio de Janeiro e Duque de Caxias há 22 anos. Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, tendo publicado sua dissertação com o título *Graduação Tecnológica: o desafio de profissionalizar no ensino superior (2000-2014)*, pela editora Appris, em 2020. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense. Bacharel e licenciada em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Lecionou Sociologia na rede estadual de ensino do Rio de Janeiro e como professora substituta na Faculdade de Educação da Baixada Fluminense – FEBF/UERJ. Em 2021 completou 28 anos de magistério, atuando da educação básica ao ensino superior. E-mail: danyfurtado05@gmail.com.

Daniella Motta da Silva

Doutoranda em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense (UFF). Bacharel em Relações Internacionais pela UCAM-IUPERJ. Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense, defendendo a dissertação *O Êxodo Árabe e a Crise Humanitária na Europa: Contornos Legais e Ambivalências Políticas*. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Professora e tradutora de inglês e espanhol. Membro do grupo de análise de política internacional do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da UFF. Atua nas seguintes linhas de pesquisa: relações internacionais e bilaterais, ciência política, política comparada, migrações internacionais, segurança internacional e atores e agendas de política internacional. E-mail: daniellamottadasilva@gmail.com.

Eduardo Rodrigues Gomes

Doutor em Ciência Política pela Universidade de Chicago e professor associado no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Tem se dedicado ao estudo das relações entre Estado e desenvolvimento no Brasil desde 1930, enfocando diversos aspectos deste tema. Voltou-se posteriormente para o estudo da Responsabilidade Social das Empresas, a partir do que se tornou professor do Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade da UFF. É também coordenador do Núcleo de Estudos dos Países BRICS na UFF, órgão a partir do qual tem interagido com *scholars* dos países BRICS. Atualmente é pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia do CNPq sobre “Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento”, no projeto “Desmonte e Reconstrução de Políticas e Capacidades Estatais para o mundo pós-pandemia”. Foi Fulbright Scholar in Residence no Bellevue Community College, além de ter sido professor visitante em outros *colleges* dos Estados Unidos e ocupado a posição de Elena Diaz Verson Amos, Eminent Scholar in Latin American Studies pela Columbus State University. Foi ainda professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: ergomes@id.uff.br.

Felipe P. Duran

Mestrando em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense (UFF). É pesquisador do Grupo de Análise em Política Internacional da Universidade Federal Fluminense (GAPI/UFF). Áreas de pesquisa: Estudos de Paz e Resolução de Conflitos (peacebuilding, statebuilding, não violência, conflito civil e construção da paz na República do Iêmen), Estudos Críticos de Segurança (teoria da securitização) e Segurança Internacional (questões de terrorismo internacional, terrorismo de baixo custo, atores não estatais violentos, políticas de contraterrorismo e terrorismo como comportamento). E-mail: felipeduran@id.uff.br.

Luís Antônio Francisco de Souza

Cursou graduação (1987) e licenciatura (1994) em Ciências Sociais na Universidade de São Paulo. Cursou mestrado (1992) e doutorado (1998) em Sociologia na Universidade de São Paulo, com estágio-sanduíche na Universidade de Toronto, Canadá (1995-1996), sob supervisão de Robert W. Shirley. Pesquisador na área de História da Polícia Civil, Processo Criminal, Violência Policial, Controle Exter-

no sobre a Polícia, Políticas de Segurança Pública, Políticas Locais de Segurança, Violência e Direitos Humanos. É livre-docente na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Unesp, campus de Marília, atuando nos cursos de graduação em Ciências Sociais, no curso de mestrado profissional (Prof socio) e no curso de pós-graduação em Ciências Sociais, no nível de mestrado e de doutorado. Foi pesquisador visitante do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Coordenou pesquisas sobre vitimização da mulher no sistema de justiça criminal, edital conjunto CNPq e Secretaria de Política para Mulheres (2011-2015). Coordenou pesquisa sobre atos infracionais na Varas da Infância e Juventude em São Paulo (2011-2013). Todas as pesquisas contaram com financiamento do CNPq, da Fapesp e da Unesp. Foi coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Unesp, campus de Marília (2014-2017). E-mail: luis.af.souza@unesp.br.

Luís Alves Falcão

Doutor em Ciência Política pelo IESP com estágio-sanduiche na Università degli Studi di Milano. Professor de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFF, onde coordena o Laboratório de Estudos Republicanos. Autor de *Maquiavel, Montesquieu e Madison: uma tradição republicana em duas perspectivas* (Azogue, 2013), *Algernon Sidney: um pensador republicano do século XVII* (Eduff, 2019), *Algernon Sidney between modern natural rights and machiavellian republicanism* (Cambridge Scholar Publishing, 2020) e *Ensaio Republicanos* (Appris, 2021). E-mail: luis.alves.falcao@gmail.com.

Marcial Garcia Suarez

Doutor em Ciência Política e professor associado na Universidade Federal Fluminense; foi pesquisador associado no International Security Program da Universidade de Harvard. É coordenador do Grupo de Pesquisa em Política Internacional. A sua área de pesquisa envolve Política Internacional, com especial foco nos temas que envolvem violência, tais como terrorismo, violência estatal, segurança pública, criminalidade. Seu livro mais recente é *Power Dynamics and Regional Security in Latin America* (Palgrave Macmillan, 2017). E-mail: marcialsuarez@id.uff.br.

Marcus Ianoni

Professor associado do Departamento de Ciência Política da UFF, onde coordena o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP). Entre 2015 e 2016, fez estágio anual de pós-doutoramento na Universidade de Oxford (Latin American Centre). Pesquisa teorias do Estado, regimes políticos, economia política e políticas públicas, especialmente as relações entre Estado, regimes, interesses e economia. Tem estudado as coalizões que suportam político-institucionalmente e sociopoliticamente as decisões do Estado. Coordena o PolitEcon (Grupo de Pesquisa sobre Política e Economia). Tem também experiência no estudo de instituições políticas e de participação popular no processo decisório público. Participa, desde 2013, do Grupo de Discussão do Desenvolvimentismo Social, coordenado por Luiz Carlos Bresser-Pereira (FGV-SP). Foi colunista do Jornal do Brasil (2014-2018). É membro do Conselho Editorial do site Brasil Debate. E-mail: marcus.ianoni@gmail.com.

Maria Antonieta Leopoldi

Professora do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFF. É pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED). Tem doutorado em Ciência Política pela Universidade de Oxford. Publicou livros e artigos sobre Empresariado e Política Econômica, Políticas de Comércio Exterior e Empresas Estrangeiras. E-mail: maleopoldi@uol.com.br.

Paulo Roberto S. Corval

É professor de Direito Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito e do mestrado em Direito Constitucional da UFF. Coordena o Grupo de Estudos Interdisciplinares sobre Estado, Finanças e Tributação. Tem doutorado em Ciência Política pela UFF e mestrado em Ciências Jurídicas pela PUC/RJ. E-mail: paulocorval@id.uff.br.

Paulo Roberto Mello Cunha Júnior

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal Fluminense (1999). Tem experiência na área de Direito, com ênfase na área criminal e segurança pública.

Promotor de Justiça do MPERJ desde 2001. Titular da 2ª Promotoria de Justiça junto à Auditoria Militar do Estado do Rio de Janeiro (2012). Membro do Grupo de Atuação Especial de Segurança Pública (GAESP) (2016). Membro do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) (2011/2013). Titular da 1ª Promotoria de Justiça junto ao Tribunal do Júri da comarca de São Gonçalo/RJ (2003/2012). E-mail: paulomc@mprj.mp.br.

Rafael Polari de A. Kritski

Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense (2019 - atualmente). Professor docente I de Sociologia da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (2018 - atualmente), lotado no Colégio Estadual Professora Maria Nazareth Cavalcanti da Silva, onde coordena a equipe da disciplina. Graduado em Ciências Sociais - bacharelado (2016) e licenciatura (2018) - e mestre em Ciência Política (2019) pela Universidade Federal Fluminense. Coordenador executivo do Laboratório de Estudos Republicanos (LER), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (PPGCP-UFF). Tem experiência nas áreas de Ciência Política, com ênfase em Teoria Política e Interpretações do Brasil, sobretudo nos seguintes campos: relações de classes no Brasil e Estado e classes sociais; e de Educação, com ênfase em Ensino de Sociologia. E-mail: rafaelkritski@gmail.com.

Roberta Rodrigues Marques da Silva

Doutora em Ciência Política pelo IESP-UERJ. Professora do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFF. Pesquisadora do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia – Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (INCT-PPED). coordenadora do Grupo de Investigación Estado, Instituciones y Desarrollo da Associação Latino-americana de Ciência Política (GIEID-ALACIP). Entre 2015 e 2017, foi professora do Departamento de Relações Internacionais da UERJ. E-mail: robertarodrigues@id.uff.br.

Thaís Ferreira Rodrigues

Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense (2020). Professora substituta do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Viçosa (2013-2015). Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Fede-

ral Fluminense (2013). Bacharel e licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (2010). Professora conteudista do programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas – Gênero e Raça (UFV) (2013-2015). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Políticas Públicas e Desigualdade de Gênero. E-mail: thaisferreira@id.uff.br

William Bueno Rebouças

Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF), especialista em Sociologia Urbana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e bacharel em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Está vinculado ao projeto de pesquisa “pensamento político, utopia e concepção de cidade”, no campo da Teoria Política Contemporânea. Seus temas de pesquisa incluem: (1) estudos urbanos, mais especificamente, o papel das coalizões forjadas pelos atores políticos na produção de políticas urbanas que aprofundem ou mitiguem as desigualdades socioespaciais; (2) teorias democráticas, em torno do paradoxo entre a representação política e o ideal democrático originário; e (3) teorias políticas libertárias, entre outras, perspectivas anarquistas e autonomistas de cidade. É tutor do curso de graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense (UFF) e diretor do Departamento de Educação do Círculo Laranja. E-mail: wreboucas@id.uff.br.

